

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/303287639>

# Naar een integriteitsbevorderende cultuur

Technical Report · December 2015

---

CITATIONS

0

READS

365

3 authors, including:



**Alain Hoekstra**

Erasmus University Rotterdam, Netherlands

90 PUBLICATIONS 155 CITATIONS

SEE PROFILE

Some of the authors of this publication are also working on these related projects:



Whistleblowing [View project](#)



Virtue Ethics [View project](#)

# NAAR EEN INTEGRITEITS- BEVORDERENDE CULTUUR *EEN INTEGRALE AANPAK*



## HANDREIKING

# NAAR EEN INTEGRITEITS- BEVORDERENDE CULTUUR *EEN INTEGRALE AANPAK*

CAOP  
BIOS

### Informatie

W [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)  
E [info@integriteitoverheid.nl](mailto:info@integriteitoverheid.nl)  
T 070 376 59 37

December 2015

# Inhoud

<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Wat is en doet cultuur?</b>	<b>8</b>
	2.1 Een hanteerbare definitie van organisatiecultuur	8
	2.2 De functies van cultuur	10
	2.3 Waar mensen zijn, is cultuur!	12
<b>3</b>	<b>De wisselwerking tussen cultuur en structuur en het vermogen om cultuur te verankeren</b>	<b>14</b>
	3.1 De wisselwerking tussen organisatiestructuur en -cultuur	14
	3.2 Integriteit in de cultuur verankeren	17
	3.3 Verankeren betekent ook: werken aan een 'vitale cultuur'	19
<b>4</b>	<b>De integriteitsinfrastructuur toegepast op cultuur</b>	<b>21</b>
	4.1 De integriteitsinfrastructuur als kapstok voor een integrale benadering van cultuur	21
	4.2 De integriteitsinfrastructuur uitgewerkt in termen van cultuur	24
<b>5</b>	<b>Activiteiten en instrumenten bij de integriteitsinfrastructuur in termen van cultuur</b>	<b>29</b>
	5.1 Commitment en visie	29
	5.2 Waarden en normen	31
	5.3 Regels en procedures	33
	5.4 Personeelsbeleid	35
	5.5 Incidenten en handhaving	37
	5.6 Monitoring en evaluatie	38
	5.7 Organiseren en borgen	39
	<b>Bijlage 1 Verantwoording en dank</b>	<b>41</b>
	<b>Bijlage 2 Geraadpleegde literatuur</b>	<b>43</b>
	<b>Bijlage 3 Beschrijving Integriteitsinfrastructuur</b>	<b>47</b>

---

# 1 Inleiding

Overheidsorganisaties zijn wettelijk verplicht integriteitsbeleid te voeren en zich daarover te verantwoorden. Doel is: werken volgens de waarden en normen van goed ambtenaarschap. Om daarbij te ondersteunen heeft BIOS de 'Integriteitsinfrastructuur' ontwikkeld als een handreiking voor leidinggevers en staffunctionarissen die verantwoordelijk zijn voor het ontwikkelen en implementeren van integriteitsbeleid.

Aanvankelijk lag bij de ontwikkeling van het landelijke integriteitsbeleid de nadruk op regels en procedures. Die bepalen hoe de organisatie functioneert, wat medewerkers moeten doen en welke verantwoordelijkheden en bevoegdheden ze hebben. In het integriteitsbeleid zien we dan ook veel instrumenten terug die aansluiten op deze structurerende kant van de organisatie. Later komt er geleidelijk aan meer aandacht voor cultuur bij het integriteitsbeleid en wordt regelmatig gesproken over de organisatiecultuur. Ook de minister van BZK benoemde dat onlangs in een brief<sup>1</sup> aan de Tweede Kamer.

Ten aanzien van integriteitsbeleid zijn we inmiddels in de fase gekomen dat het vooral dient te gaan om het institutionaliseren, of 'verankeren', van integriteit binnen publieke organisaties. Dan gaat het zowel om het verankeren van de structuur elementen (harde elementen zoals BIOS dat noemt) van het integriteitsbeleid als om het verankeren van de cultuur elementen (zachte elementen).

In het debat over 'cultuur' in relatie tot integriteitsbeleid lijkt men vaak te suggereren dat werken aan cultuur een alternatief is voor structuur, voor regels en procedures. Dat is, net als bij de benadering van integriteitsbeleid niet het geval: beide aspecten zijn van belang. Voor deze handreiking onderzocht BIOS vervolgens de mogelijkheid van een meer integrale benadering om te werken aan een cultuur die integriteit bevordert. Daarvoor bespreken we eerst onderstaande vragen:

---

1 Rijksoverheid (2014a). In zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2014 stelde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, dat de overheid ten aanzien van integriteit 'momenteel over een solide basis aan wet- en regelgeving' beschikt. Hij vervolgt: 'De focus van integriteitsbeleid zal daarom in de toekomst voornamelijk toegespitst zijn op het verder verankeren van integriteit in de organisatiecultuur.'

---

- Wat wordt bedoeld met organisatiecultuur?
- Hoe verhouden structuur en cultuur zich tot elkaar?
- Hoe kunnen we integriteit verankeren in de organisatiecultuur?
- De *integriteitsinfrastructuur* biedt een integrale beleidsaanpak voor integriteit. Hoe kunnen we deze aanpak inzetten om een cultuur die integriteit bevordert, te stimuleren? Kan de infrastructuur behulpzaam zijn bij het ordenen van cultuurmaatregelen, zodat ook hier een meer integrale aanpak ontstaat?

Wat wordt bedoeld met organisatiecultuur? Volgens sommigen is cultuur een containerbegrip.<sup>2</sup> ‘Cultuur’ verwijst als verzamelnaam naar een scala aan zeer uiteenlopende zaken, zoals: een (ethisch) klimaat van aanspreken en tegen spreken, sociale veiligheid, bewustwording, voorbeeldgedrag, vertrouwen, leiderschap, professionaliteit en beroepstrots. Ook Straathof en Van Dijk zien dit probleem: ‘Cultuur wordt als een containerbegrip gebruikt. Alles lijkt tot het onderwerp te worden gerekend. Het gaat over de wijze van werken van mensen (bijvoorbeeld niet professioneel genoeg) en de wijze van omgang tussen mensen (zoals het spel tussen politiek en ambtenarij). Ook wordt gerefereerd aan de ‘voor de groep specifieke denkbeelden’ of de waarden en normen van een organisatie. Je kunt spreken van een vergadercultuur, van een achterkamertjescultuur, een angstcultuur. ‘Cultuur’ is een onduidelijk begrip en leidt daarom vaak tot begripsverwarring. Om iets te kunnen veranderen, dat geldt ook voor culturen, moet je helder hebben waarover je praat.<sup>3</sup> Er is dus eerst enige begripsbepaling nodig. In [hoofdstuk 2](#) definiëren we cultuur als ‘gestolde, collectieve patronen van waarnemen, denken, doen en voelen’.

Vervolgens: hoe verhouden structuur en cultuur zich tot elkaar? Een vraag die nog niet zo gemakkelijk is te beantwoorden. De term ‘cultuur’ wordt gemakkelijk gebruikt om aan te geven wat je niet wilt: regels en procedures. Maar is dat terecht? Staat cultuur wel tegenover dergelijke ‘harde’ beleidsmaatregelen, tegenover de structuur van de organisatie? Kan cultuur een alternatief zijn voor regels en procedures? In [hoofdstuk 3](#) geven we aan dat we het weinig vruchtbaar vinden om cultuur en structuur als alternatieven tegenover elkaar te zetten; juist in hun wisselwerking vinden we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid.

2 Vergelijk A. Hoekstra (2014).

3 Straathof & Van Dijk (2003), p. 32.

In [hoofdstuk 4](#) verkennen we hoe je integriteit kunt verankeren in de organisatiecultuur. Als vertrekpunt maken we daarbij gebruik van de integriteits - infrastructuur als samenhangende visie op integriteitsmanagement. Vanuit dat model geven we aan hoe in de praktijk gewerkt kan worden aan een integriteitsbevorderende cultuur. In aanvulling op de traditionele *soft-control*-benadering (het goede gesprek, trainingen en aanspreekprogramma's) belichten we nu ook de *hard* en *general controls* als mogelijkheid voor cultuur-interventies. Zo kan gedacht worden aan het op dusdanige wijze gebruiken van schendingen en incidenten dat deze de beoogde normen en waarden van de organisatie juist weer bevestigen en ondersteunen. Of aan de manier waarop bijvoorbeeld risicoanalyses cultuurproblemen in kaart kunnen brengen. Al met al ontstaat hierdoor een breder en meer samenhangend pallet aan cultuur-interventies. In [hoofdstuk 5](#) zijn tot slot de in hoofdstuk 4 gegeven voorbeelden van maatregelen om integriteit in de cultuur te verankeren kort verder uitgewerkt.

### *Drie inzichten*

Deze handreiking is gebaseerd op interviews en literatuurstudie (zie [bijlagen 1](#) en [2](#) voor de verantwoording). Terugkijkend op dit proces zijn voor ons de belangrijkste drie inzichten:

- Er is een groot palet aan mogelijkheden om aan cultuur te werken in termen van activiteiten, instrumenten of maatregelen.
- Cultuur staat niet los van structuur. Structuurmaatregelen hebben een belangrijke rol.
- Waak voor het 'laten bloeien van duizend bloemen': zorg voor samenhang!

In de eerste plaats: er is zo veel meer mogelijk dan 'het goede gesprek', workshops, posters en voorbeeldgedrag. Het overzicht met cultuurmaatregelen in [hoofdstuk 5](#) is niet uitputtend. Dat was ook niet het streven. De integriteitsinfrastructuur is tien jaar geleden ontwikkeld. Natuurlijk is deze wel tussentijds geactualiseerd, maar nog niet eerder als kader gebruikt om expliciet naar cultuur te kijken. Komen er dan heel andere maatregelen in beeld? Dat hebben we met dit project willen verkennen. Naast enkele *golden oldies* die al in eerdere versies van de infrastructuur waren opgenomen, hebben we diverse nieuwe activiteiten en instrumenten opgehaald.

- **Cultuur kent een rijk palet aan maatregelen.**
- **Cultuur staat niet los van structuur.**
- **Zorg voor samenhang in de aanpak.**

---

In de tweede plaats: pas op met organisatiestructuur en organisatiecultuur tegenover elkaar te zetten. Zoals hierboven aangegeven en in [hoofdstuk 4](#) verder uitgewerkt: juist in de wisselwerking tussen cultuur en structuur vinden we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid. Ook structuurmaatregelen hebben invloed op de cultuur!

En, tot slot: verschillende geïnterviewde deskundigen gaven aan dat we wat betreft werken aan cultuur nog in het tijdperk zitten van ‘laat duizend bloemen bloeien’. Dat klinkt heel liberaal, maar kan ook een risico zijn. Passen de maatregelen wel bij elkaar, versterken ze elkaar voldoende, leveren ze inderdaad een bijdrage aan het verankeren van cultuur in de organisatie? Daarom bepleiten we zowel een consistentiecheck als een integriteitscheck bij het inzetten van maatregelen:

- Consistentiecheck: passen de maatregelen bij elkaar?
- Integriteitscheck: dragen de maatregelen bij aan het onderhouden, versterken en bewaken van de integriteit van de organisatie en haar medewerkers?

#### *Leeswijzer*

In de opzet van deze handreiking hebben we besloten om eerst ruim aandacht aan het begrip ‘cultuur’ te besteden. Lezers die dit minder interessant vinden en direct willen weten wat mogelijkheden zijn om integriteit in de cultuur te verankeren: deze staan in [hoofdstuk 5](#). Ze zijn geordend naar de logica van de integriteitsinfrastructuur, die wordt uitgelegd in [hoofdstuk 4](#).



---

## 2 Wat is en doet cultuur

In dit hoofdstuk gaan we eerst op zoek naar een hanteerbare definitie van cultuur (2.1), daarna bespreken we de functies van cultuur (2.2). We sluiten af met de constatering dat cultuur daar is waar mensen zijn (2.3) en dat een organisatie daarom, hoe dan ook, altijd wel iets aan cultuur doet.

### 2.1 Een hanteerbare definitie van organisatiecultuur

Cultuur is volgens de geïnterviewde deskundigen al geruime tijd een *trending topic*. Vooral de crisis sinds 2008 wordt genoemd als aanleiding, sommigen gaan nog iets verder terug en verwijzen naar de Parlementaire Enquêtecommissie Bouwnijverheid. Deze commissie presenteerde op 12 december 2002 haar bevindingen en stelde dat het onderwerp 'integriteit' een belangrijkere plaats op de agenda verdient dan tot dan toe het geval was geweest. De commissie constateerde daarnaast dat het niet zozeer schortte aan het integriteitsbeleid zelf, in termen van nota's en voorschriften, als wel aan de consequente toepassing daarvan in het personeelsbeleid: er was nog te vaak sprake van 'een discrepantie tussen het beleid zoals dat op papier beschreven is en de beleving en naleving ervan in de praktijk'.<sup>4</sup> Voorschriften voor functieroulatie en de meldingsplicht van geschenken blijken bijvoorbeeld te vaak een dode letter doordat deze *niet in de cultuur zijn verankerd* en daardoor niet bekliven. Los van de vraag wanneer men de toenemende aandacht voor cultuur precies plaatst, onderliggend is het besef dat met regels en structuurmaatregelen alleen integriteitsbeleid niet effectief is. Vandaar dat toen is besloten tot een verbreding van het integriteitsbeleid met meer aandacht voor gedrag en cultuur.

#### *Laat duizend bloemen bloeien*

Het is echter niet altijd even duidelijk wat wordt bedoeld met 'meer aandacht voor gedrag en cultuur'. De geïnterviewde deskundigen zien dat 'cultuur' een containerbegrip is, waar van alles toe behoort en een evenzo groot scala aan initiatieven kent:

---

<sup>4</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 244, nrs.5-6, pp. 298-299.

---

- 
- ‘Ik denk wel dat het debat gebaat zou zijn bij het uit elkaar houden van begrippen. Rondom integriteit en cultuur is veel spraakverwarring, ook onder vakgenoten. Dáár zouden we wat aan moeten doen.’
  - ‘Het wordt tijd dat we de cultuurdimensie meer benoemen dan het altijd te hebben over die ene rotte appel die weg moet.’
  - ‘Op cultuurgebied zijn er veel initiatieven, maar er is te weinig samenhang, het is nog teveel: “laat duizend bloemen bloeien”’.

Er is dus enige precisie gewenst. Anders bestaat het risico dat we erg makkelijk langs elkaar heen praten en blijven steken in obligate abstracties en open deuren.

#### *Cultuur volgens de geïnterviewde deskundigen*

In de gesprekken met de deskundigen omschreven zij cultuur op verschillende manieren:

- ‘Cultuur is een samenraapsel van beelden, taal, gewoonten en gedrag van individuen.’
- ‘Cultuur gaat over hoe je de dingen samen doet. Het gaat om de omgang met en *mindset* van mensen.’
- ‘Cultuur is een gedeelde set van hoe we de dingen met elkaar (willen) doen.’
- ‘Cultuur is de context waarin kan ontstaan wat je soms voor onmogelijk houdt.’
- ‘Cultuur zijn de werkwijzen en denkwijzen die op basis van routines tot stand gebracht worden of in stand gehouden worden door individuen.’
- ‘Cultuur is de set van waarden waarlangs je handelt, een gedeelde structuur, overtuigingen en concepten, die zichzelf in stand houdt.’
- ‘Cultuur is een collectief aspect van een werkgemeenschap van mensen bestaande uit een samenhangend geheel van overtuigingen en waarden, interne betrekkingen en gedragsoplossingen.’
- ‘Cultuur zijn de gedeelde normen en waarden binnen een organisatie die algemeen geaccepteerd zijn.’
- ‘Cultuur gaat over gedrag, normen, waarden en overtuigingen.’

Terugkerende steekwoorden zijn: gedeeld, collectief, routines, waarden, normen, gedrag. Dit zien we ook terug in de literatuur over cultuur. Wat levert het op als we dit allemaal samen nemen: wat is cultuur, hoe werkt cultuur en welke functie(s) heeft cultuur?

---

### Onze definitie van cultuur

In een organisatie zijn medewerkers van elkaar afhankelijk bij het uitvoeren van hun werk.<sup>5</sup> Zij moeten samenwerken om hun plannen te realiseren. Dat vereist afstemming: hoe werken we samen, hoe verdelen we de resultaten en hoe lossen we conflicten op? Langzamerhand blijkt dat bepaalde manieren van afstemmen goed werken. Op basis van dergelijke (leer)ervaringen ontstaan collectieve patronen. Zo doen we het hier! En wat werkt, dat doet men opnieuw: 'Patronen die in het verleden effectief zijn gebleken voor het oplossen van problemen, worden herhaald.'<sup>6</sup> En zo ontstaat een cultuur: het geheel van gestolde (leer)ervaringen van de hele groep. Cultuur is het geheel van gestolde, collectieve patronen van waarnemen, denken, doen en voelen.

**Cultuur is het geheel van gestolde (leer)ervaringen van de hele groep. Cultuur is het geheel van gestolde, collectieve patronen van waarnemen, denken, doen en voelen.**

## 2.2 De functies van cultuur

**Cultuur biedt duidelijkheid en houvast en schept vertrouwen doordat men weet wat men van elkaar kan verwachten.**

Een cultuur is het meest zichtbaar in het gedrag van mensen, maar onderliggend speelt een min of meer samenhangend geheel van opvattingen en overtuigingen, bestaande uit allerlei aannames, beelden, vooronderstellingen, uitgangspunten, vanzelfsprekendheden, verwachtingen, waarden, normen,

omgangsregels, taboes, prioriteiten, oordelen, vooroordelen enzovoorts. Een cultuur biedt medewerkers duidelijkheid en houvast. Tevens schept cultuur vertrouwen, doordat men weet wat men van elkaar kan verwachten. Daarmee heeft cultuur ook 'de functie van het verminderen van angsten wanneer leden van een organisatie worden geconfronteerd met onzekerheden. De cultuur voorziet in een vermindering van angsten, omdat dan de cultuur aangeeft wat te doen en waarom.'<sup>7</sup>

5 Cultuur is een complex begrip. Er bestaan veel verschillende definities, waarbij bijvoorbeeld onderscheid kan worden gemaakt tussen een antropologische invalshoek of een (sociaal)psychologische invalshoek. Zie bijvoorbeeld het onderzoeksrapport *Ethical Culture Building: A Modern Business Imperative* van het Ethics Resource Center. We zijn in onze uitwerking schatplichtig aan het werk van Schein. Zie voor een overzicht voor ontwikkelingen in het denken over cultuur bijvoorbeeld R. van Es (2009), A. Straathof (2009) en DNB working paper (2011). We snappen dat in één organisatie sprake kan zijn van meerdere (sub)culturen en dat deze (sub)culturen mede worden gevormd door de cultuur buiten de organisatie (de 'Nederlandse' cultuur, de sector, de professionele beroepsgroep et cetera). We gaan hier echter voor de eenvoud in het betoog niet dieper op in.

6 R. Vos & R. Witte (2007).

7 R. Vos & R. Witte, *ibid.*, pp. 14-15.

---

### *Hoe normatief is cultuur?*

Collectieve patronen hebben een sterke normatieve geldingskracht. 'Aan nieuwe leden van de organisatie worden deze patronen als de juiste wijze van waarnemen, denken, voelen en handelen met betrekking tot het reilen en zeilen van de organisatie voorgehouden.'<sup>8</sup> Op die manier is cultuur de drager van de *waarden en normen* van de groep en werkt door in het gedrag van medewerkers.

#### **Waarden en normen**

Waarden geven aan wat goed, gewenst en waardevol is. Ze fungeren als oriëntatiepunten voor ons handelen – wat is moreel gepast om te doen? – en ze zijn onmisbaar bij het beoordelen en rechtvaardigen van gedrag – waarom is dit moreel gepast? Waarden motiveren mensen doordat ze een appel op hen doen. Waarden zijn vaak algemeen en positief geformuleerd en hebben een open horizon. Voorbeelden zijn eerlijkheid, betrouwbaarheid, rechtvaardigheid, solidariteit, respect en hoffelijkheid. In die abstractie ligt de kracht van waarden: ze kunnen mensen verenigen en binden, meningsverschillen ontstaan vaak pas bij de uitwerking van de waarden. Dit heeft echter ook een prijs: het is niet zonder meer duidelijk welk gedrag een waarde voorschrijft. Normen zijn wat dat betreft een stuk concreter: ze geven veel duidelijker grenzen aan. Normen zijn vaak negatief geformuleerd – gij zult niet ... – en hun structuur is eenvoudig: ze bepalen specifiek welke gedragingen wel of niet mogen.

Maar cultuur werkt niet als een natuurwet. Medewerkers kunnen afwijkend gedrag vertonen, maar lopen daarmee het risico dat ze zichzelf buiten de groep plaatsen. En dat gaat ten koste van hun sociale kapitaal: 'De mens is nu eenmaal een sociaal dier. En ons sociale kapitaal, de goodwill die we hebben bij anderen, zetten we niet graag op het spel. We willen graag leuk, behulpzaam, positief en aardig worden gevonden. Hoe groter dat sociale kapitaal, des te sterker de band is tussen mensen.'<sup>9</sup> Daarmee wordt eigenlijk al aangegeven hoe cultuur mensen beïnvloedt: om bij de groep te horen, zullen mensen zich aanpassen aan de patronen die kenmerkend zijn voor de groep. Op die manier laat je zien dat je erbij hoort.

---

8 R. Vos & R. Witte, *ibid.*, p. 14.

9 M. Blok (2013), p. 15.

---

### 2.3 Waar mensen zijn, is cultuur!

Een cultuur ontstaat, wordt bevestigd en wordt onderhouden in de interactie tussen mensen. Zet een aantal mensen bij elkaar en er ontstaat bijna als vanzelf een cultuur: zo doen we het hier! Als we het hebben over organisatiecultuur, dan moeten we natuurlijk goed beseffen dat een organisatie een heel specifieke context is. Mensen worden betaald om bepaalde werkzaamheden te verrichten die hen vanuit de organisatie worden opgedragen. Ze hebben leidinggevend, die hen aansturen en beoordelen. Ze hebben te maken met allerlei regels en procedures.

Bik geeft aan dat de organisatiecultuur voor een belangrijk deel wordt beïnvloed door de boodschappen die de mensen denken te ontvangen over wat écht wordt gewaardeerd binnen de organisatie.<sup>10</sup> Die boodschappen hebben in ieder geval vier bronnen:

- het voorbeeldgedrag van de leiding (bijvoorbeeld hoe leidinggevend zelf hun declaratieformulier invullen, hoe ze omgaan met gemaakte fouten of in hoeverre ze ervoor openstaan om lastige dilemma's te bespreken);
- de beslissingen die worden genomen over tijd, geld of andere schaarse middelen (welk punt valt altijd van de agenda af, wordt dat punt dan wel belangrijk gevonden, wie krijgt promotie en waarom?);
- de regels en procedures in de organisatie (zoals het beloningssysteem, het performancemanagementsysteem, maar ook interne controle- en integriteitsmaatregelen zelf);
- het verhaal dat wordt verteld over wat belangrijk wordt gevonden (zoals het doel, de missie, de visie en de kernwaarden).

**Organisatiecultuur wordt voor belangrijk deel beïnvloed door de boodschappen die de mensen denken te ontvangen over wat écht wordt gewaardeerd binnen de organisatie.**

De eerste drie bronnen gaan over daden. Die zijn vaak krachtiger dan woorden. Zoals een respondent in een onderzoek naar het voorbeeldgedrag van leidinggevend, stevig neerzette: 'Mensen beoordelen je niet op wat je zegt, maar op wat je doet.'<sup>11</sup>

<sup>10</sup> O. Bik (2011).

<sup>11</sup> L. Treviño, L. Hartman & M. Brown (2000).

---

En in de woorden van een andere geïnterviewde: ‘Wat je doet spreekt zo luid, ik hoor niet wat je zegt.’ Wat overigens weer niet wil zeggen dat het verhaal onbelangrijk is. Het gaat om boodschappen die mensen *denken* te ontvangen. Medewerkers zien een leidinggevende van alles doen, maar ze zien niet wat er in zijn hoofd omgaat. Als hij dus niet vertelt waarom hij doet wat hij doet, wat het verhaal erbij is, kunnen ze slechts gissen naar de beweegredenen. En dan is het niet vanzelfsprekend dat medewerkers denken dat de manager, bijvoorbeeld, kernwaarden een warm hart toedraagt. Waarom zou hij er anders over zwijgen?

In essentie, stelt Bik, ‘stuurt een organisatie altijd op cultuur, alleen niet altijd bewust en zeker niet altijd op de goede wijze of in de goede richting.’<sup>12</sup>

---

12 O. Bik, *ibid.*, p. 38.

---

---

## 3 De wisselwerking tussen cultuur en structuur en het vermogen om cultuur te verankeren

In dit hoofdstuk onderzoeken we de verhouding tussen organisatiestructuur en cultuur (3.1).<sup>13</sup> In paragraaf 3.2 gaan we terug naar de uitspraak in de brief van de minister van BZK d.d. 16 oktober 2014 dat integriteit verankerd moet worden in de organisatiecultuur. Hoe begrijpen we, met behulp van alle bouwstenen die in dit hoofdstuk worden aangedragen, deze uitspraak? Hoe kun je integriteit in cultuur verankeren? Paragraaf 3.3 gaat ten slotte nog een stap verder, daarin vragen we ons af hoe deze verankering ook dynamisch blijft. Dat kan door te werken aan een 'vitale cultuur'.

### 3.1 De wisselwerking tussen organisatiestructuur en -cultuur

Bij de vormgeving van integriteitsbeleid is aanvankelijk stevig ingezet op regels en procedures om het gedrag van ambtenaren te beïnvloeden. De nadruk ligt dan op de structuurkant van de organisatie. Ook is de rol van bestuurders en leidinggevendenden doorgaans benoemd: zij moeten zelf het goede gedrag voorleven, het belang van integriteit benadrukken en, indien nodig, verkeerd gedrag corrigeren. Maar, zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven, ook de organisatiecultuur beïnvloedt het gedrag van ambtenaren.

Het belang van cultuur wordt al geruime tijd benadrukt, terecht ook, want integriteit en cultuur horen op natuurlijke wijze bij elkaar. De organisatiecultuur geeft aan wat de patronen van waarnemen, denken, doen en voelen *daadwerkelijk* zijn: de gezamenlijke mores in de organisatie. Integriteit zegt iets over de *gewenste* moraal en is daarmee dus een toetssteen voor de organisatiecultuur. Maar hoe verhoudt de oproep om aandacht te hebben voor cultuur zich tot de meer klassieke inzet van regels en procedures? Zijn organisatiecultuur en organisatiestructuur alternatieven voor elkaar? Nee, ze hebben invloed op elkaar en moeten dan dus ook niet los van elkaar worden gezien. Natuurlijk zijn er interventies die eerder aan structuurmaatregelen doen denken, of juist aan cultuur. Maar ze beïnvloeden elkaar voortdurend.

**Cultuur en structuur  
beïnvloeden elkaar  
voortdurend**

---

<sup>13</sup> Zie ook E. Karssing & M. de Droog (2015).

---

---

Een van de deskundigen verwoordde het als volgt: “Vanuit compliancehoek zag je eerst veel nadruk op de bestrijding van witwassen, procedures, maatregelen. Dáár moest je veel van weten! Jongere *officers* roepen nu weer dat alles om cultuur gaat. Dat heeft niet het juiste effect. Je hebt ook structuur nodig. Het is erg in de mode om alles op cultuur te gooien. We moeten handen en voeten geven aan gedragsverandering.”

### *Invloed van structuur op de cultuur*

Hoewel cultuur primair ontstaat in de interactie tussen mensen, heeft de structuur van de organisatie zeker ook invloed! Ze geeft mede vorm aan de cultuur in de organisatie. Structuur is immers een belangrijke bron voor de boodschap over wat in de organisatie écht wordt gewaardeerd. Ofwel: regels, procedures en de omgeving bepalen en ondersteunen mede de cultuur! Deze invloed kan erg sterk zijn. Cultuur in het algemeen kent geen morele richting, dus kan zowel ten goede als ten kwade werken. In integere organisaties ondersteunt de cultuur de integriteit. Maar het kan ook ten kwade werken. Het deed Luyendijk, in zijn boek over de financiële sector in Londen (de City), zelfs verzuchten: ‘Zouden we morgen de hele City naar een onbewoond eiland afvoeren en vervangen door een kwart miljoen nieuwe mensen, dan ben ik ervan overtuigd dat we in no time hetzelfde wangedrag weer zullen zien.’<sup>14</sup>

Structuurmaatregelen leiden tot wijzigingen in de uitvoering van het werk en beïnvloeden zo bestaande collectieve patronen.<sup>15</sup> Oftewel, ze geven richting aan en ondersteunen de gewenste cultuur. In het rapport *Leading by example* van De Nederlandsche Bank worden aanbevelingen gedaan om de organisatiecultuur te versterken:

‘Structureren van tegenspraak: organiseer vergaderingen zo dat een constructieve kritische dialoog kan ontstaan. Eerste voorwaarde is dat de taken en verantwoordelijkheden van betrokkenen helder worden beschreven en dat verwachtingen daaromtrent over en weer worden uitgesproken. Vervolgens kunnen met eenvoudige maatregelen (zoals het benoemen van een ‘advocaat van de duivel’, het werken in subgroepen, etc.) de kwaliteit van de voorbereiding en bespreking van de besluiten worden verbeterd. Ten slotte kan eventueel een derde worden belast met de taak de onderlinge dynamiek te bewaken.’<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> J. Luyendijk (2015), p. 189.

<sup>15</sup> J. Boonstra, *ibid.*, p. 205.

<sup>16</sup> DNB (2013).

---



Blok noemt functieroulatie als een voorbeeld van een structuurmaatregel om de cultuur van de organisatie te versterken: door managers en medewerkers tijdig te laten bewegen, zorgt de organisatie ervoor dat medewerkers scherp en nieuwsgierig blijven.<sup>17</sup> Een beloningssysteem dat vooral oog heeft voor de individuele bijdrage van ambtenaren kan leiden tot competitie op de werkvloer. Een gedragscode is een maatregel om in te spelen op de organisatiecultuur. Die beschrijft immers de gewenste moraal van de organisatie en biedt duidelijkheid.

### *Invloed van cultuur op de structuur*

Omgekeerd heeft de organisatiecultuur ook invloed op de effectiviteit van het beleidsinstrumentarium. De effectiviteit van regels en procedures is mede

**Ambtenaren zullen een maatregel die goed aansluit bij de bestaande cultuur eerder omarmen en als gewenst en zinvol beschouwen.**

afhankelijk van de mate waarin zij in de cultuur worden verankerd. Wie instrumenten, maatregelen, procedures en regelingen inzet, kan hier niet aan voorbijgaan. Ambtenaren zullen een maatregel die goed aansluit bij de bestaande cultuur eerder omarmen en als gewenst en zinvol beschouwen. En een AO&IC-handboek dat in een informele cultuur in de kast blijft liggen, zal weinig bijdragen aan de interne beheersing van de organisatie.

Met andere woorden: de organisatiecultuur kan de effectiviteit van een maatregel versterken, maar ook ontkrachten. Hoe groter de kloof tussen 'de wereld van papier' en de cultuur, hoe minder effectief formele of geschreven regels het gedrag van mensen zullen beïnvloeden. Om de slag te maken van papier naar praktijk is *verankering in de cultuur* een belangrijk aangrijpingspunt.

Vanwege de invloed van cultuur op de effectiviteit van structuurmaatregelen is het dus goed om te onderzoeken of bepaalde maatregelen voldoende aansluiten bij de cultuur in de organisatie. En of er sprake is van consistentie tussen het verhaal dat men vertelt, de dingen die men doet (het voorbeeldgedrag en de beslissingen die men neemt) en de regels en procedures.<sup>18</sup> Zo ja, heel mooi. Dan kunnen maatregelen een cultuur versterken of een aanvulling bieden op reeds bestaande collectieve patronen. Zo nee, dan is wellicht een andere maatregel beter of dient de maatregel beter uitgelegd te worden, zodat de waarde achter de norm zichtbaar wordt; betere herkenning leidt doorgaans tot betere

<sup>17</sup> M. Blok, *ibid.*, pp. 94-98.

<sup>18</sup> O. Bik, *ibid.*

acceptatie. Een maatregel die niet past bij de cultuur roept alleen maar weerstand op. Dat is overigens niet meteen een reden om de maatregel weer in te trekken. Zeker niet als de maatregel mede gericht is op het veranderen van onwenselijke aspecten van de bestaande organisatiecultuur. Want zoals één van de deskundigen opmerkte: ‘Cultuur heeft het risico in zichzelf gekeerd te raken. Het is belangrijk om oog te houden op de maatschappelijke relevantie. Stralen we nog de publieke waarden uit die we uit moeten stralen?’ Dan is ingrijpen dus juist gewenst. Kortom, hier is een integriteitscheck nodig: dragen de maatregelen bij aan het onderhouden, versterken en bewaken van de integriteit van de organisatie en haar medewerkers?

**Goed integriteitsbeleid  
bestedt aandacht aan de  
wisselwerking tussen  
cultuur en structuur!**

In goed integriteitsbeleid krijgt dus zowel cultuur als structuur aandacht. Maar niet als verschillende grootheden die los staan van elkaar of zelfs alternatieven voor elkaar zijn: juist in hun *wisselwerking* vinden we aanknopingspunten voor integriteitsbeleid!

### 3.2 Integriteit in de cultuur verankeren

Wat betekent het dan om integriteit in de cultuur te verankeren? Op basis van het voorafgaande kunnen we verschillende conclusies trekken:

- Een cultuur ontstaat als collectieve leerervaring, wanneer mensen hun werk op elkaar moeten afstemmen.
- Hierbij spelen boodschappen die de mensen denken te ontvangen over wat echt wordt gewaardeerd binnen de organisatie een belangrijke rol.
- Structuurmaatregelen als regels en procedures kunnen leiden tot wijzigingen in de uitvoering van het werk en bestaande collectieve patronen – cultuur – in de gewenste richting sturen.
- Maar de bestaande cultuur kan de effectiviteit van structuurmaatregelen verminderen.
- Terwijl structuurmaatregelen die zorgvuldig in de bestaande cultuur geïntroduceerd en ingebed worden, juist krachtiger zijn.

Hieruit zouden we vervolgens kunnen concluderen dat regels en procedures in de cultuur verankeren vooral betekent dat deze moeten aansluiten bij de bestaande cultuur. Maar dat zou te simpel zijn: soms is het juist nodig om de bestaande cultuur te veranderen. De geïnterviewde deskundigen zijn overigens verdeeld over het verandervermogen van organisaties ten aanzien van cultuur.

Sommigen wijzen op weerstand bij managers, omdat de noodzaak van cultuurverandering deels terugslaat op hun eigen functioneren: blijkbaar hebben ze in het verleden iets niet goed gedaan. Ook is werken aan structuur lekker concreet, waardoor cultuur snel vertaald wordt in structuurmaatregelen als regels en procedures. Anderen zien echter zeker wel mogelijkheden, maar cultuurverandering vereist doorzettingsvermogen, keer op keer de gewenste cultuur benadrukken, keer op keer zorgen dat de juiste boodschappen over wat echt wordt gewaardeerd de medewerkers bereiken. Volgens verschillende auteurs is een belangrijk geheim van cultuurverandering: noem het geen cultuurverandering.<sup>19</sup> Het belangrijkste is dat er wordt geïnvesteerd in een andere manier van werken, waarbij het hogere doel vooropstaat. Dit hogere doel verwijst bij voorkeur naar degenen voor wie de organisatie werkt: de politiek, de burgers, de klanten.

**Integriteit in de cultuur verankeren betekent zowel zorgen dat de (structuur-) interventies bij de bestaande cultuur passen, als interventies plegen om de bestaande en gewenste cultuur op elkaar af te stemmen.**

Een tweede manier om integriteit in de cultuur verankeren te begrijpen, is dat de brug moet worden geslagen tussen de gewenste<sup>20</sup> ('wereld van papier') en de bestaande cultuur door interventies die ook op de cultuur ingrijpen. Met regels en procedures worden ambtenaren vaak *individueel* aangesproken. De individuele ambtenaar moet zijn nevenwerkzaamheden registreren; de individuele ambtenaar mag slechts in beperkte mate geschenken aannemen. Hiermee worden nog geen *collectieve* patronen aangepakt. 'In de cultuur verankeren' verwijst dan naar interventies die direct ingrijpen op de cultuur. Het

is dan zaak om bestaande collectieve patronen zichtbaar te maken, onderliggende waarden, normen en overtuigingen te expliciteren, en deze vervolgens te confronteren met de gewenste moraal. Daarbij gaat het om voor de overheid belangrijke waarden als onafhankelijkheid, onpartijdigheid, betrouwbaarheid en zorgvuldigheid.

<sup>19</sup> Bijvoorbeeld J. Boonstra (2010); R. van Es (2009); A. Straathof (2009).

<sup>20</sup> In een overheidsorganisatie zal de 'gewenste cultuur' gericht zijn op (waarden en normen passend bij) goed ambtenaarschap en goed werkgeverschap.

---

Voorbeelden van interventies die rechtstreeks op de cultuur ingrijpen, zijn:

- direct feedback geven op de gevolgen van ongewenst gedrag;
- de normen en waarden van de organisatie behandelen tijdens introductieprogramma's;
- periodiek, kritisch onderzoek doen naar beoordelings- en besluitvormingsstructuur;
- uitvragen van veiligheid, openheid et cetera via een medewerkertevredenheidsonderzoek (MTO);
- gezamenlijk een gedragscode formuleren;
- creativiteit en initiatief belonen;
- zichtbaar tegenstrijdige belangen erkennen en afwegen.<sup>21</sup>
- training geven in en communiceren over zorgvuldige morele oordeelsvorming;
- diversiteit bevorderen;
- storytelling en trotse verhalen uitwisselen.

In hoofdstuk 4 en 5 werken we een aantal van deze voorbeelden uit, geordend naar de integriteitsinfrastructuur.

### 3.3 Verankeren betekent ook: werken aan een 'vitale cultuur'

Integriteit in de cultuur verankeren betekent ook dat wordt gewerkt aan een *vitale cultuur*. In een *vitale* cultuur is tegelijkertijd sprake van bevestiging en leren, van stollen en ontstollen. Nieuwkomers worden in de cultuur ingewijd. Voor hen is de bestaande cultuur te vergelijken met de manier waarop de regels van het verkeer – ook mensenwerk – er voor nieuwe weggebruikers op een 'natuurlijke' wijze zijn. De regels zijn er al voordat iemand voor het eerst de weg opgaat en blijven onveranderd bestaan bij de komst van een nieuwe weggebruiker.<sup>22</sup> In een socialisatieproces kunnen mensen zich de cultuur eigen maken en zelfs omarmen. Vervolgens is er in een vitale cultuur ook ruimte voor 'innovatie'. Mensen of groepen mensen kunnen de huidige cultuur ter discussie stellen, nieuwe overwegingen introduceren en oude overwegingen nieuw leven inblazen.

---

<sup>21</sup> Uit: DNB (2009).

<sup>22</sup> Vergelijk J. Jansz (1991).

---

De vitaliteit van een cultuur kan op twee manieren onder druk komen te staan. In de eerste plaats doordat de patronen niet langer worden onderhouden en doorgegeven. Een vitale cultuur wordt door mensen gedragen, bevestigd door de manier waarop zij met elkaar omgaan. Een cultuur verliest haar levenskracht wanneer ze niet langer wordt doorgegeven en haar normatieve geldingskracht kwijtraakt. Het resultaat is een organisatie zonder gedeelde moraal waarin ieder voor zichzelf zijn koers moet bepalen.

In de tweede plaats wordt een vitale cultuur bedreigd door *reïficatie*: de gestolde (leer)ervaringen verstenen. Nieuwe problemen en uitdagingen vragen soms om een nieuwe aanpak. Er is sprake van reïficatie als de 'oude oplossingen' heilig worden verklaard en er dus geen sprake meer is van leren, er geen ruimte is voor andere of nieuwe oplossingen.

In een vitale cultuur kunnen bepaalde patronen juist tijdelijk worden ontsteld en bevraagd: is dit nog steeds de beste oplossing of moeten we een andere oplossing vinden? Cultuur is dan veranderbaar door vragen te stellen en de ingesloten patronen te doorbreken.<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> J. Boonstra (2010), pp. 26-27.

---

## 4 De integriteitsinfrastructuur toegepast op cultuur

In dit hoofdstuk werken we toe naar een integrale benadering van cultuur in het integriteitsbeleid. In paragraaf 4.1. introduceren we de integriteitsinfrastructuur als kapstok om integraal te werken aan cultuur.<sup>24</sup> Het grote voordeel hiervan is dat cultuur niet alleen in ‘zachte’ termen en in losse elementen beschreven wordt, maar juist ook ‘hard’ (onderzoek en sanctionering) en ‘general controls (organisatie en borging) expliciet in beeld worden gebracht. In paragraaf 4.2 vertalen we de infrastructuur in cultuurtermen en geven we per aandachtspunt een aantal voorbeelden.

### 4.1 De integriteitsinfrastructuur als kapstok voor een integrale benadering van cultuur

Integriteit kent vele definities. Een klassieke, bijna letterlijke, duiding van het begrip omschrijft het als ‘een toestand van eenheid, en heelheid; als iets dat uit één stuk bestaat’. Welbeschouwd is eenheid, of integraliteit, een vormver-eiste (formeel criterium) van integriteit. Integriteit gaat met andere woorden in belangrijke mate over samenhang. Bij organisatorische integriteit ligt de focus op het managen van integriteit binnen arbeidsorganisaties. Ook hierin speelt samenhang een belangrijke rol. Er zijn immers veel verschillende soorten instrumenten en maatregelen om integriteit te managen. Elk heeft zijn eigen voor- en nadelen. Keuze te over, maar wat kies je? Het supermarktmodel – ik gooi in mijn karretje waar ik tegenaan loop en wat er wel aardig uitziet – is fnuikend voor effectief integriteitsbeleid. Integriteitsbeleid en -maatregelen dienen vanuit een eenduidige visie ontwikkeld en geïmplementeerd te worden. Dit impliceert tevens dat de integriteitsmaatregelen onderlinge samenhang (moeten) vertonen. Deze samenhang vergroot de effectiviteit, omdat de verschillende maatregelen zodoende op elkaar ingrijpen en elkaar kunnen versterken.

Zo roepen Van den Heuvel c.s.<sup>25</sup> op tot een meer systeemgerichte integriteitsbenadering, pleiten Vos en Beentjes<sup>26</sup> voor meer interne coördinatie en samenhang van de integriteitsmaatregelen, stelt Van Tankeren<sup>27</sup> dat instrumenten

---

24 Zie ook: A. Hoekstra (2015).

25 J. van den Heuvel, L. Huberts, Z. van der Wal & K. Steenbergen (2010).

26 R. Vos & H. Beentjes (2004), p. 113.

27 M. van Tankeren (2010).

op elkaar moeten worden afgestemd, benadrukt Hoekstra<sup>28</sup> dat integriteit een interdisciplinair beleidsthema is dat goede afstemming en organisatie vergt en beargumenteert Maesschalck<sup>29</sup> onder meer dat afstemming tussen instrumenten leidt tot meer synergie en een systematische kennisuitwisseling en expertise-opbouw. Oftewel, ook bij integriteitsmanagement is het zo dat het geheel meer is dan de som der delen. Individuele instrumenten hebben meer effect wanneer zij deel uitmaken van een gecoördineerd integriteitsbeleid, temeer daar bij het integriteitsbeleid doorgaans zeer veel verschillende disciplines betrokken zijn die zich met deelaspecten bezig houden.

Geheel in die lijn heeft BIOS tien jaar geleden de 'Integriteitsinfrastructuur' ontwikkeld. De infrastructuur benadrukt het noodzakelijke integrale karakter van integriteitsbeleid en geeft aan wat de relevante aandachtsgebieden en instrumenten zijn van waaruit een evenwichtig integriteitsbeleid kan worden vormgegeven.<sup>30</sup> Integriteitsbeleid zou zich op zeven beleidsmatige aandachtsgebieden moeten richten.<sup>31</sup> Het model is opgebouwd uit de volgende aandachtsgebieden. (Een korte toelichting bij de aandachtsgebieden is opgenomen in bijlage 3.)



28 A. Hoekstra (2012).

29 J. Maesschalck (2005).

30 A. Hoekstra & E. Karssing (2007).

31 A. Hoekstra (2012).

---

Er ligt een aantal gedachten ten grondslag aan de werking van dit model. In de eerste plaats geldt voor integriteitsbeleid dat de sterkte van de keten wordt bepaald door de kracht van de zwakste schakel. Dit betekent dat als aan bepaalde schakels (aandachtsgebieden en/of instrumenten) onvoldoende aandacht wordt gegeven, het integriteitsbeleid of -instrumentarium onvolledig en onevenwichtig wordt, hetgeen de organisatie op die punten kwetsbaar maakt.

In de tweede plaats voorziet de systematiek in een logisch geheel. Het benadrukt het belang van het management, het voorziet in een cyclische aanpak doordat de beleidsdoelen ook geëvalueerd worden en het besteedt ook aandacht aan de aspecten coördinatie en duurzame borging om het 'integriteitswiel' binnen organisaties draaiende te houden.

In de derde plaats is het voor de werking van het model van belang dat elk thema of instrument geïjkt wordt op elk van de aandachtsgebieden. Dat betekent bijvoorbeeld voor het instrument gedragscode dat: het topmanagement het belangrijk vindt (1), het een weergave geeft van de waarden en normen van de organisatie (2), het weergeeft wat de procedures zijn op het gebied van integriteit (3), het onder de aandacht wordt gebracht van nieuw personeel (4), wordt opgetreden bij overtredingen van de code (5), de code regelmatig wordt geëvalueerd en wordt bijgesteld (6) en dat dit ook deel uitmaakt van de integriteitsbeleidscyclus (7).

**De infrastructuur biedt een concrete en praktische uitwerking van cultuur in organisaties langs de verschillende aandachtsgebieden.**

Voor het onderwerp 'cultuur' geldt hetzelfde. De vraag luidt dan hoe vanuit de zeven verschillende aandachtsgebieden concreet kan worden gewerkt aan een integriteitsbevorderende cultuur. Dit resulteert in een hanteerbare en concrete visie op 'cultuurmanagement'; een praktische uitwerking van cultuur in organisaties langs de verschillende aandachtsgebieden van de integriteitsinfrastructuur. Als zodanig komt deze aanpak tegemoet aan de eerder geconstateerde problemen op het gebied van integriteit en cultuur (containerbegrip 'laat duizend bloemen bloeien'). De aanpak voorkomt dat het bij *onliners* en goede intenties blijft en toont aan dat bij uitstek een thema als 'cultuur' een samenhangende aanpak vergt. Louter het incidenteel en geïsoleerd aanbieden van dilemmasessies en aanspreksessies of het voeren van postercampagnes en het houden van MTO's, is niet afdoende. Een duurzame, samenhangende aanpak biedt daarentegen wel perspectief. Naast het pleidooi voor een dergelijke systeemaanpak, geven wij voor elk van de zeven aandachtsgebieden enkele concrete suggesties om te werken aan een integriteitsbevorderende cultuur.



---

Daarmee komen we ook tegemoet aan de zorgen van geïnterviewden over het fragmentarisch oppakken van cultuur ...:

- ‘Als je cultuur geïsoleerd oppakt of in een aantal aspecten loop je het risico dat het scheef gaat.’
- ‘Borging is ook bij cultuur een *issue*. Vaak hebben we iets gedaan, maar weten we dan ook wat er is veranderd? En wat doen we morgen dan?’

... en aan de erkenning dat cultuur eigenlijk in alle onderdelen van de infrastructuur aanwezig is:

- ‘Cultuur is integraal in alles aanwezig. Dus ook in de regels – als resultante en als vertrekpunt.’
- ‘Cultuur zit in alles: je moet juist steeds kijken hoe we in ieder instrument de cultuurdimensie zichtbaar kunnen maken.’

## 4.2 De integriteitsinfrastructuur uitgewerkt in termen van cultuur

In paragraaf 4.1 hebben we kort de integriteitsinfrastructuur geïntroduceerd en het belang van integraliteit en samenhang benadrukt. In dit hoofdstuk laten we zien dat de integriteitsinfrastructuur behulpzaam kan zijn bij het integraal uitwerken van cultuurbeleid gericht op het bevorderen van integriteit. We benoemen voor ieder aandachtsgebied enkele maatregelen<sup>32</sup> om te werken aan een cultuur die integriteit bevordert. Deze activiteiten en instrumenten zijn in een volgend hoofdstuk nader beschreven.

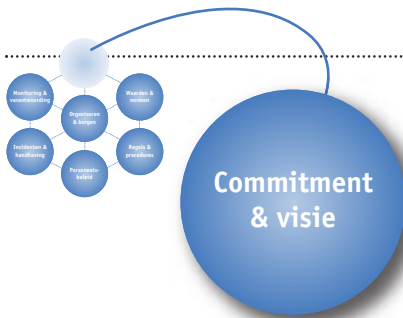
### Geen stappenplan

De infrastructuur is expliciet geen stappenplan. Hoewel de elementen een duidelijke onderlinge samenhang hebben, is de praktijkervaring dat het niet zozeer uitmaakt waar je begint, als je maar begint. Verder is het belangrijk om de infrastructuur in samenhang te beschouwen. Soms werkt het door een recent schandaal net even wat makkelijker om eerst het onderzoeksprotocol op orde te maken en je later af te vragen wat je aan waarden en normen zou kunnen doen. In een ander geval kan aansluiting gevonden worden bij de ‘nieuwe besturingsfilosofie’ of nieuwe inzichten rondom leiderschap of gedragswetenschap en komt de uitwerking van monitoring weer op een later moment.

---

32 Het zijn voorbeelden, het is zeker geen uitputtende lijst van alle mogelijkheden. Bij ieder aandachtspunt kunnen weer nieuwe instrumenten, maatregelen, procedures, regelingen en richtlijnen worden benoemd.

---



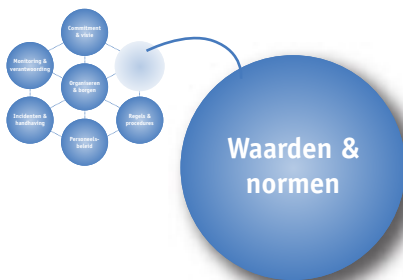
## Commitment & visie

*Commitment* van het management, cultuurdragers bij uitstek, is van groot belang. Het management heeft een duidelijke *visie* op de gewenste cultuur en mores binnen de organisatie. Het management draagt dit vanuit zijn voorbeeldrol constant en consistent uit.

Relevante vragen zijn hier: Waarom willen we aandacht besteden aan integriteit? Wat verstaan wij en onze stakeholders onder integriteit van onze organisatie? Hoe speelt cultuur hierbij een rol? Welke cultuur ondersteunt die visie op integriteit? Wat betekent integriteit in onze cultuur? Welke invloed hebben onze omgeving en veranderingen daarin op onze cultuur en ons integriteitsbeleid? Maken we voldoende tijd en geld beschikbaar om hier actief aan te werken in onze organisatie?

### Activiteiten/instrumenten:

- werken vanuit de bedoeling: de burger staat centraal;
- scenarioplanning en trendanalyses;
- werken aan ethisch leiderschap.



## Waarden & normen

De *organisatiewaarden en -normen* belichamen wat belangrijk gevonden wordt, waar de organisatie en haar medewerkers voor staan en aanspreekbaar op zijn. Waarden zijn zo een belangrijk ijkpunt voor de cultuur. Iedere cultuur kent haar eigen waarden en normen, los van de gewenste waarden en normen.

Om te werken aan waarden en normen vanuit cultuurperspectief is het daarom belangrijk om bij het vastleggen van de gewenste waarden en normen, de bestaande waarden en normen mee te nemen en gezamenlijk te wegen en te bespreken. Het gesprek over en het verhaal rond de code is belangrijker dan de papieren code.

### Activiteiten/instrumenten:

- storytelling (ook succesverhalen delen);
- ongeschreven regels in de organisatie inventariseren;
- gebruikmaken van 'stille waarden';
- *samen* een gedragscode maken.



## Regels & procedures

De (geschreven en ongeschreven) waarden van een organisatie worden concreet gemaakt in *regels en procedures*, bijvoorbeeld in de Administratieve Organisatie en Interne Beheersing (AO&IB), in beschrijvingen van werkprocessen en concrete maat-

regelen als het vierogenprincipe, functiescheiding en -roulatie. In ideale zin vallen de regels en procedures samen met zowel de gewenste als de feitelijke waarden en normen in de cultuur. Regels en procedures geven mede vorm aan de gewenste cultuur, maar zijn voor hun effectiviteit ook afhankelijk van de feitelijke waarden en normen.

### Activiteiten/instrumenten:

- effectcheck van de regels;
- de geest van de regels bespreken;
- risicoanalyse.



## Personeelsbeleid

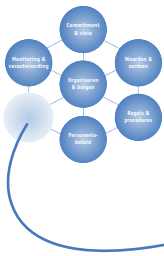
*Personeelsbeleid*<sup>33</sup> draagt bij aan de organisatie cultuur, onder meer door het aannamebeleid, introductiebijeenkomsten voor nieuwe medewerkers en diverse personeelsgesprekken (jaarplan, voortgangsen beoordelingsgesprekken). Dit zijn stuk voor stuk uitgelezen momenten om de organisatiecultuur en het bewustzijn van de medewerkers te versterken. Verder is vanuit personeelsbeleid inzicht in de onderlinge verhoudingen door het MTO. Vanuit personeelsbeleid kan de aandacht gericht zijn op bestaande verschillen binnen de organisatie tussen verschillende onderdelen of groepen.

het bewustzijn van de medewerkers te versterken. Verder is vanuit personeelsbeleid inzicht in de onderlinge verhoudingen door het MTO. Vanuit personeelsbeleid kan de aandacht gericht zijn op bestaande verschillen binnen de organisatie tussen verschillende onderdelen of groepen.

### Activiteiten/instrumenten:

- bestuursstijlen in kaart brengen en bespreken;
- werken aan een lerende organisatie;
- werving- en selectieproces uitwerken met het oog op cultuur.

33 De integriteitsinfrastructuur bevat hier ook cultuur. Omwille van duidelijkheid is overal in deze handreiking afgezien van vermelding van dit begrip op deze plaats.



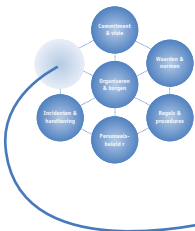
## Incidenten & handhaving

*Integriteitsincidenten* zullen zich (helaas) altijd blijven voordoen, maar zijn ook uitstekende leermomenten. Wat een organisatie concreet als incident beschouwt en hoe ze hiermee omgaat is van grote invloed op de cultuur. (Tijdelijk) strikte *handhaving*

kan helpen bij het (her)introduceren van normen, maar structurele strikte handhaving kan juist weer verstikkend werken en mogelijk bijdragen aan een angstcultuur. Zorgvuldigheid en duidelijkheid in de communicatie hieromtrent zijn dus van belang om de gewenste en feitelijke cultuur niet te ver uit elkaar te laten lopen. Het sanctioneren, maar ook het intern bespreken van misstanden geeft een duidelijk signaal af. Het geeft aan waar waarde aan wordt gehecht en bekrachtigt zo het belang van een integere cultuur. Vanuit de bestaande meldprocedures en vertrouwenspersonen is mogelijk inzicht te krijgen in trends in de cultuur.

### *Activiteiten/instrumenten:*

- nazorggesprekken;
- vertrouwenspersonen;
- zorgvuldigheid van de handhaving heeft invloed op de cultuur en meldingsbereidheid.



## Monitoring & verantwoording

Organisatiecultuur en maatregelen die genomen worden om een integere cultuur te bevorderen, moeten worden *gemonitord en geëvalueerd* om zicht te houden op ontwikkelingen. Bekende methoden om hieraan te werken zijn MTO's en risicoanalyses. Zicht op cultuur ontstaat ook door de blik van buiten naar

binnen te halen ('p2p-evaluaties') of door vergelijkingen te maken tussen verschillende organisatieonderdelen. Evaluaties en rapportages laten zien hoe de gewenste en feitelijke cultuur zich tot elkaar verhouden en ontwikkelen, en wat de effectiviteit en samenhang zijn van de ingezette activiteiten en instrumenten.

### *Activiteiten/instrumenten:*

- cultuurrapportage;
- internetspiegel;
- vertrouwensscan.



## Organiseren & borgen

De aandacht voor een cultuur die integriteit bevordert en de samenhang van eerder genoemde activiteiten en instrumenten moeten worden *georganiseerd, gecoördineerd en geborgd*. Het is belangrijk om dit in de organisatie in de rol van of

bij een functionaris onder te brengen. Duidelijk moet zijn wie het beleid inzake de cultuur coördineert, wie erbij betrokken zijn en wat de rol van het management is. De integriteitsfunctionaris is de aangewezen persoon om die verschillende perspectieven op cultuurmanagement te coördineren en het management hierin te ondersteunen en te adviseren. Hiervoor is het belangrijk om de interne actoren in kaart te brengen die hierin een belangrijk rol spelen (management, HR, audit et cetera) en hun taken en initiatieven op elkaar af te stemmen en vast te leggen. Om een cultuur die integriteit bevordert te borgen, is het van belang om ook in het integriteitsbeleidsplan de activiteiten op het gebied van cultuur vanuit een integrale visie te beschrijven. Tot slot moet management zorgdragen voor voldoende middelen om de aandacht voor cultuur hoog te houden.

### *Activiteiten/instrumenten:*

- in kaart brengen wie er allemaal aan cultuur werken;
- taakopvatting van de integriteitsfunctionaris: cultuur expliciteren;
- cultuur in het beleidsplan opnemen en middelen vrijmaken voor cultuur.

---

## 5 Activiteiten en instrumenten bij de integriteitsinfrastructuur in termen van cultuur

In hoofdstuk 4 zijn per dimensie van de integriteitsinfrastructuur een aantal activiteiten en instrumenten genoemd. In dit hoofdstuk is van ieder van deze activiteiten en instrumenten een korte beschrijving opgenomen. Ze zijn geordend naar de dimensies.

### 5.1 Commitment en visie

#### Werken vanuit de bedoeling: de burger staat centraal

Het risico op niet integer gedrag neemt toe naarmate de organisatie minder is afgestemd op de omgeving. Een ‘losgezongen’ cultuur kan, hoe goed ook bedoeld, ongemerkt een fatale *mismatch* hebben met de buitenwereld. Daarom is het van belang dat een organisatie zich richt op haar reden van bestaan: de burger dienen! Wouter Hart noemt dit in de *Verdraaide organisatie* ‘werken vanuit de bedoeling’.<sup>34</sup> Dit is het kompas van de organisatie, de missie die betekenis en richting geeft aan de te maken keuzes. Waar staat de organisatie voor, wat beweegt de organisatie om te doen wat zij doet? Werk dit vervolgens uit in leidende principes die aangeven op welke manier de organisatie die bedoeling wil realiseren. Zorg dat bedoeling en leidende principes de werkvloer bereiken, dat medewerkers echt snappen wat dit voor hen betekent zodat ze de bedoeling en leidende principes als leidraad voor hun handelen kunnen nemen. Nodig de medewerkers nadrukkelijk uit tot eigenaarschap, tot het omarmen en toe-eigenen van bedoeling en leidende principes. Goede dienstverlening ontstaat dan als de ambtenaar met aandacht gericht is op de burger. Aandacht voor de bedoeling helpt het risico verlagen dat de motivatie gedreven wordt door externe goederen (status, inkomen, macht et cetera).

---

<sup>34</sup> W. Hart (2012).

## Trendanalyse integriteit

Een voorbeeld van een bruikbare trendanalyse is het rapport *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur* (Andersson Elffers Felix (2014)). Het rapport beschrijft de te verwachten implicaties van de laatste trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur. Belangrijke trends, zoals de decentralisatie van het sociaal domein en de participatiesamenleving, maar ook de toenemende individualisering, komen in het rapport aan bod. Er ontstaan door deze veranderingen ook nieuwe en andere integriteitsrisico's. In het rapport worden er maar liefst vijftien genoemd, maar door ze nu te onderkennen ontstaan er ook kansen. De overheid krijgt door deze vroegtijdige signalering de kans zichzelf beter te wapenen tegen deze ongewenste effecten.

## Scenarioplanning en trendanalyses<sup>35</sup>

Integriteit verandert mee met de omgeving en de tijd. Nieuwe ontwikkelingen creëren nieuwe risico's, waar het bestaande integriteitsbeleid en de in de cultuur verankerde overtuigingen niet op zijn afgestemd. Het management kan in zijn strategische visie gebruikmaken van methoden als scenarioplanning om goed voorbereid te zijn op mogelijke toekomstige omstandigheden. Wat zijn ontwikkelingen, gebeurtenissen en trendbreuken die het functioneren van de organisatie zullen beïnvloeden? In deze schetsen van de toekomst kan dan ook rekening gehouden worden met de gewenste cultuur en het gedrag die daarbij passen. Wat betekent bijvoorbeeld de flexibilisering voor de cultuur? Wat is het effect van de normalisering van de rechtspositie van ambtenaren? In hoeverre hebben de bezuinigingen impact op de cultuur en de integriteit binnen de organisatie?<sup>36</sup>

## Werken aan ethisch leiderschap

Een cultuur die integriteit bevordert, heeft in ieder geval managers en bestuurders nodig die integriteit belangrijk vinden. Ook het uitdragen van ethisch leiderschap is erg belangrijk. Het is voor een manager of bestuurder onvoldoende om alleen integer te zijn, het management moet integriteit ook actief uitdragen! De *tone at the top* is van belang voor het creëren van een klimaat waarin over ethische vraagstukken gesproken kan worden. Dit begint natuurlijk met de aanstelling van de juiste personen in die positie en kan in de praktijk getoetst worden door bijvoorbeeld gesprekken te voeren met personeel en vertegenwoordigers daarvan (ondernemingsraad) om te zien hoe de stijl van leidinggeven eruitziet in de organisatie. Ethisch leiderschap

<sup>35</sup> Andersson Elffers Felix (2014).

<sup>36</sup> A. Hoekstra (2016); A Hoekstra, Y. Hoogeveen & M. Zweegers (2012).

stimuleert de betrokkenheid van medewerkers bij de organisatie en vergroot hun werktevredenheid en inzet. Ook vermindert het ziekteverzuim en uitstroom, terwijl het prestaties helpt verbeteren.<sup>37</sup> Het management van de organisatie moet daarbij ook een duidelijke visie hebben op integriteitsbeleid en cultuur, en dit beleid ook in woord en daad steunen door er voldoende middelen voor vrij te maken.

### **De integriteit van de manager en het managen van integriteit**

Leiderschap op het gebied van integriteit gaat verder dan zelf integer handelen. Natuurlijk moet de manager ook zelf declaratieformulieren goed invullen en het pasje dragen. Maar de integriteit van de beslissingen en het gedrag van een manager alleen zijn onvoldoende om medewerkers te motiveren om soortgelijk gedrag te vertonen.<sup>38</sup> Leiderschap vereist dat managers beseffen dat zij in een glazen kooi zitten en dat medewerkers voortdurend op zoek zijn naar aanwijzingen wat de managers belangrijk vinden en waar de medewerkers dus op gaan worden afgerekend. De integere manager zal daarom actief zijn waarden uitdragen en er zo voor zorgen dat er geen ruis ontstaat in de signalen die de medewerkers ontvangen. Veel managers vinden het moeilijk om op niet-moraliserende wijze integriteit ter sprake te brengen. Toch is dit heel belangrijk, want hoe kunnen medewerkers weten dat de organisatie integriteit een belangrijk onderwerp vindt, wanneer daar nooit over wordt gesproken? De leiding van een organisatie doet er daarom verstandig aan om duidelijk positie in te nemen en voortdurend aan te geven, in woord en daad, dat integriteit onlosmakelijk verbonden is met een goede functie-uitoefening.<sup>39</sup>

## **5.2 Waarden en normen**

### **Storytelling (ook succesverhalen delen)**

In iedere organisatie leven verhalen. Met verhalen vertellen we wie we zijn, wat we belangrijk vinden, waarom we bepaalde keuzes maken of gemaakt hebben. Met verhalen brengen we gebeurtenissen met elkaar in verband en ordenen we losstaande feiten waardoor die betekenis krijgen. Door verhalen uit te wisselen en te bespreken, scheppen we ook een band en werken we aan een gezamenlijke cultuur en samenhang tussen mensen en werkzaamheden.<sup>40</sup> Verhalen dragen bij aan het gedrag (wat voor 'groep' zijn wij, moeten we wel

37 L. Heres (2015), p. 22.

38 Vergelijk L. Heres (2015).

39 Zie bijvoorbeeld S. Spoor & E. Sinnema (2012).

40 Vergelijk S. Tesselaar & A. Scheringa (2008).



of niet handelen in bepaalde situaties, hoe te handelen, wat zijn goede voorbeelden, aan wie kun je je spiegelen, wat had die persoon in deze situatie gedaan?). In een cultuur is het belang van verhalen groot. Door *verhalen op te halen* krijg je inzicht in de taal die gesproken wordt in de organisatie, welke woorden richtinggevend zijn, welke beelden en verhalen sturend voor het gedrag. Het geeft inzicht in de ‘werkelijke cultuur’. Door *verhalen te delen* kan het management met voorbeelden van medewerkers laten zien waar medewerkers trots op zijn en bevestigen wat belangrijk is voor de organisatie.<sup>41</sup>

## Stille waarden

In zijn oratie *Stille waarden verdedigt Aardema de stelling dat organisaties efficiënter en effectiever kunnen functioneren als de aansturing van medewerkers meer gebaseerd is op ‘stille waarden’. Stille waarden zijn de onderliggende drijfveren van mensen en groepen. “Stille waarden” zitten aan de “binnenkant” van mensen: hun beweegredenen, gevoelens, belangen, voorkeuren, smaken, theorieën. Zulke waarden vertegenwoordigen wat mensen ten diepste werkelijk belangrijk vinden, dat wat er volgens hen echt toe doet. Men kan ook spreken van overtuigingen, principes, dikwijls onuitgesproken en impliciet, deels wellicht onbewust.’ Aardema zet deze naast de formele normen, maar hij is niet naïef. Hij wil meer ruimte geven aan stille waarden, maar zeker niet alle ruimte. ‘Oog voor “stille waarden” betekent ook het “aanvoelen” op welke momenten juist hard, resultaatgericht optreden geboden is.’*

## ‘Ongeschreven regels’ in de organisatie inventariseren

Iedere organisatie kent een formele of papieren werkelijkheid en een informele werkelijkheid – de verborgen regels van het spel. Op papier kunnen procedures en processen er prachtig uit zien, maar dat hoeft in de praktijk niet zo te zijn. De informele of verborgen regels zijn vaak veel krachtiger en bepalen voor een gedeelte het gedrag binnen de organisatie. Mensen vinden het fijn om routines te ontwikkelen die handiger en sneller werken. Dat hoeft niet altijd in het belang van de organisatie te zijn. Daarnaast ontstaan in een cultuur bepaalde ‘spelregels’ tussen mensen, puur op basis van chemie en karakter. Het is goed om inzicht te hebben in wat deze verborgen regels zijn en betekenen in bepaalde omstandigheden. Wat is ‘normaal’? Wie kijkt naar wie op welk moment? Zolang je de verborgen regels niet kent, kun je ze ook niet veranderen. In bijvoorbeeld het boek *De ongeschreven regels van het spel. Beheers en vernietig de verborgen regels*

*en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan* van Peter Scott-Morgan worden praktische handreikingen gegeven.

<sup>41</sup> Zie voor een voorbeeld hoe het UWV met trotse verhalen aan de slag is gegaan: E. Karssing (2013).

---

### Maak gebruik van ‘Stille waarden’

Een van de wettelijke vereisten voor integriteitsbeleid (125quater lid c) is dat werkgevers zorg dragen voor een gedragscode. In de loop der tijd zijn hierin zowel normen als waarden terechtgekomen. Deze meer formele waarden en normen zijn vooral de gewenste moraal vanuit de optiek van de organisatie. Maar zijn het ook de waarden en normen van de medewerkers? En dragen de werkelijk geleefde waarden en normen bij aan de missie van de organisatie? De organisatie kan de verschillen tussen de officiële waarden en de persoonlijke waarden in kaart brengen om te zien waar zich spanningen kunnen voordoen.

### Samen een gedragscode maken

Een van de klassieke instrumenten bij het organiseren van een cultuur die integriteit bevordert, is samen de waarden en normen in een gedragscode vastleggen. Belangrijk is dan wel dat dit een levend document is. Gedragscodes willen nog wel eens een papieren werkelijkheid zijn, die niet gedragen wordt door management en personeel of alleen ter tafel komt op het moment dat er mogelijk afscheid van iemand genomen moet worden. Vanuit cultuur is het belangrijk om de gedragscode *samen* te maken. Het gesprek over het gewenste gedrag is belangrijker dan de tekst. (*Coding is belangrijker dan code.*)

Een goede gedragscode is verhelderend, inspirerend, een ondersteunt medewerkers bij het nemen van beslissingen op een wijze waar ze ook achter staan. Waarden komen niet uit de lucht vallen; het ambtenarenvak bevindt zich in de ruimte van maatschappelijke waarden. Een handreiking hiervan is te vinden in de nieuwe gedragscode Rijk<sup>42</sup>. Om een gedragscode levend te maken en te houden, biedt het boek *The Living Code* van Muel Kaptein<sup>43</sup> goede handvatten.

## 5.3 Regels en procedures

### Effectcheck van de regels

Iedere cultuur heeft regels, geschreven of ongeschreven. Regels werken als een gezamenlijke afspraak om op terug te vallen. Als mensen zich niet meer aan de regels gaan houden, ontstaat er een probleem. In de cultuur ontstaat dan ruimte om flexibel om te gaan met een regel of om die te gaan negeren. Op dat moment heeft een regel zijn nut verloren. Dit straalt ook af op andere afspraken in de organisatie: ‘Blijkbaar kunnen we hier om de afspraken heen werken.’ Het is daarom van belang om alle regels geregeld te toetsen op

---

42 Rijksoverheid (2014b).

43 M. Kaptein (2008).

---

draagvlak en nut. Regels die geen nut meer hebben, inconsistent zijn met waarden en normen in de organisatie, moeten worden besproken (beter uitgelegd) of voorgelegd worden om te schrappen. Een gezonde cultuur heeft een minimum aan regels met een maximum aan effectiviteit. Een hulpmiddel is de 'Tafel van elf'<sup>44</sup>. Dit is een analysemodel bestaande uit een opsomming van elf factoren die bepalend zijn voor de naleving van regelgeving. Het model geeft de beleidsmaker, regelgever en/of handhavingsregisseur inzicht in de sterke en zwakke kanten van de naleving en handhaving. Het instrument is een hulpmiddel om de naleving van regels te kunnen bepalen en te kunnen verbeteren.

### Bespreek de geest van de regels

Regels zijn slechts een hulpmiddel om de bedoeling van de organisatie te realiseren: de burgers dienen. Zonder gesprek over de reden van regels (de geest van de regel) bestaat het risico dat regels een eigen leven gaan leiden. Bekend is het voorbeeld van de apen die elkaar blijven waarschuwen voor natspuiten bij het pakken van de banaan, ook al is er geen aap meer over die dat feitelijk heeft meegemaakt. En er zijn nog steeds mensen die denken dat een *clean-desk-policy* bedoeld is om het de schoonmakers gemakkelijker te maken en dus alleen belangrijk is op de dagen voordat de schoonmakers komen. Regels en gesprekken gaan dus hand in hand. Het is van belang dat het verhaal van de regels logisch is en op elkaar afgestemd. Het verhaal van de organisatie, van de missie en de daarbij gewenste cultuur moet een logisch en consistent geheel vormen met de regels in de organisatie. Leidinggevendenden dragen dit verhaal en bijbehorende kaders uit en laten zelf in gedrag zien dit ook na te leven. Als regels veranderen, veranderen verhalen mee. Is het gewenst om het gedrag aan te passen, herijk dan ook de verhalen en regels, zodat duidelijkheid blijft bestaan over het gewenste gedrag en het commitment om samen aan integriteit te werken hoog blijft. Bij veel wettelijke regels bestaat een *Memorandum van toelichting*. Hier kan de 'geest van de regels' worden teruggevonden.

### Risicoanalyse

Een klassiek instrument van integriteitsmanagement is de risicoanalyse. Integriteitsrisico's worden opgehaald door middel van een risicoanalyse, liefst op een anonieme wijze, zodat maximale respons ontstaat, ook over zaken waar mensen anders niet over zouden spreken. Een bijvangst van de risicoanalyse is dat deze ook inzicht geeft in de onderlinge omgangsvormen en culturele

---

44 Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2010).

---

patronen. Door daar nog eens expliciet naar te vragen, kan deze opbrengst verder vergroot worden. Ook kan specifiek uitgevraagd worden welke risico's verbonden zijn aan de bestaande cultuur (iedere cultuur vindt bepaalde zaken belangrijk en andere niet, dus dat levert blinde vlekken en risico's op). Zoals een van de geïnterviewden stelde: 'Cultuur en aandacht voor menselijk gedrag zijn een belangrijk aanknopingspunt voor het monitoren van integriteitsrisico's.'

## 5.4 Personeelsbeleid

### Bestuursstijlen in kaart brengen en bespreken

Volgens het rapport *Op elkaar aangewezen* zijn de volgende kernelementen essentieel voor een succesvolle samenwerkingsrelatie tussen bestuurders en ambtenaren: vertrouwen, openheid, veiligheid en respect.<sup>45</sup> Dit gaat echter niet vanzelf. Bestuurders hebben hun eigen stijl van omgang met confrontatie, met tegenspraak, met overleg over gedrag. In het rapport worden daarom de volgende aanbevelingen gedaan: 'Gegeven het feit dat bestuurders en topambtenaren sterk op elkaar aangewezen zijn, wordt aanbevolen de samenwerkingsrelatie tussen hen beiden bespreekbaar te maken, zowel op individueel als op collectief niveau. Daarnaast wordt aanbevolen aandacht te besteden aan het verder ontwikkelen van de bestuurlijke en de ambtelijke professionaliteit. Tot slot wordt, gezien de invloed van het huidige bestuursmodel en de bestuurscultuur op het ontstaan van kwetsbaarheden, aanbevolen rollen en verantwoordelijkheden van bestuurders en topambtenaren te expliciteren en transparant te maken.'

### Werken aan een lerende organisatie

Als het gaat om integriteit en cultuur komt al gauw het woord 'aanspreken' ter tafel. Het is belangrijk om een cultuur te ontwikkelen waarin mensen elkaar durven aanspreken. Het nadeel van aanspreken is dat het meteen een van de moeilijkste vormen van communicatie betreft. Aanspreken werkt het beste in een context van 'leren' (zie ook de handreiking *Aanspreken en aangesproken worden*<sup>46</sup>). Daarom is het zaak om eerst te werken aan de lerende organisatie op integriteit. Leer elkaar ook positieve feedback te geven en weet waar je naar streeft, zodat er voldoende ruimte is om ook de kritische vragen te stellen en opmerkingen te maken. De managers zijn de aangewezen functionarissen om hiermee te beginnen, zodat de omgeving ziet wat 'goed' is

---

45 M. Bovens (2004).

46 BIOS (2010).

## Humble inquiry

*In Humble inquiry. The gentle art of asking instead of telling* stelt Edgar Schein dat managers de toon zetten door zichtbaar waarde te hechten aan vrijmoedig spreken. Op het moment dat je vertelt wat goed is, laat je de ander weten dat hij het nog niet weet of begrijpt en is er sprake van een ongelijkwaardige relatie. Door te vertellen (telling approach) ga je voorbij aan relatieopbouw. En juist dat wordt steeds belangrijker: ‘Because in an increasingly complex, interdependent, and culturally diverse world, we cannot hope to understand and work with people from different occupational, professional, and national cultures if we do not know how to ask questions and build relationships that are based on mutual respect and the recognition that others know things that we may need to know in order to get a job done.’ Wat is nodig? Minder vertellen, meer vragen, beter luisteren. Vrijmoedig spreken kunnen managers bevorderen door echte vragen te stellen, vragen waar ze het antwoord nog niet op weten. Dit vereist echte nieuwsgierigheid, echte interesse in de ander. En moed. Je stelt je namelijk afhankelijk op van de ander. Je maakt jezelf kwetsbaar. Schein spreekt daarom over nederigheid (humble). Schein benadrukt dat het geen trucje is: er bestaat geen vaste formule voor het stellen van nederige vragen. Het vereist sensitiviteit voor de context en aandacht voor de ander. Schein noemt dit het personaliseren van de interactie: je ziet mensen niet slechts in hun rol, maar als mens. Ieder mens verdient het om respectvol te worden behandeld. Als mens.

en dat fouten maken ‘mag’. Een lerende organisatie stelt ook eisen aan de vaardigheden van medewerkers. De afdeling HRM kan deze vaardigheden in competentieprofielen en trainingen meenemen. Te denken valt bijvoorbeeld aan de vaardigheden van reflectie en evaluatie, gespreksvaardigheden (goede en lastige gesprekken), maar ook het vermogen van medewerkers om zich kwetsbaar op te stellen en bescheiden te zijn over de eigen vermogens en resultaten.

### Werving- en selectieproces uitwerken met het oog op cultuur

Integriteit begint bij de voorkeur. Bijzondere aandacht verdient daarom het werving-, selectie- en aannamebeleid.<sup>47</sup> Bijvoorbeeld een antecedentenonderzoek, een veiligheidsonderzoek, een verklaring omtrent gedrag (VOG) vragen, diploma’s controleren of referenties checken kunnen onderdelen zijn van de werving en selectie. Daarnaast kunnen procedures worden opgesteld om een onpartijdige samenstelling van de selectiecommissie te waarborgen.

Maar naast deze gebruikelijke adviezen is het werving- en selectieproces ook een uitgelezen kans om aan cultuur te werken. In de eerste plaats door de sollicitant

<sup>47</sup> Zie ook BIOS (2009).

---

een duidelijk beeld te geven van de cultuur van de organisatie, zodat hij of zij allereerst voor zichzelf kan bepalen of dit een cultuur is die bij hem of haar past. In de tweede plaats door ook de sollicitant te bevragen: past hij of zij bij onze cultuur? Bijvoorbeeld door casuïstiek voor te leggen en te vragen wat de sollicitant zou doen en waarom. Omdat cultuur in belangrijke mate gaat over samenwerken, zou dit een belangrijk onderwerp in het gesprek kunnen zijn. Een tegenwerping zou kunnen zijn dat de sollicitant dan de ‘sociaal wenselijke’ antwoorden geeft. Dan is toch al veel bereikt. Dat geeft in ieder geval aan dat de sollicitant weet wat wenselijk is in de organisatie.

## 5.5 Incidenten en handhaving

### Nazorggesprekken

Incidenten hebben een grote invloed op de directe collega's, de afdeling en de organisatie. Er kan onrust, onbegrip en zelfs angst ontstaan. De oorzaak van een 'angstcultuur' is vaak de manier waarop met overtreders wordt omgegaan, met mensen die hebben gefaald. De wijze waarop met een incident omgegaan wordt, bepaalt mede de cultuur: het laat zien wat in de organisatie echt wordt gewaardeerd. Een slecht verhaal dat in de cultuur blijft hangen over een medewerker die te hard gestraft is, kan stevige schade opleveren aan het integriteitsbeleid. Daarom is het belangrijk ervoor te zorgen dat nazorggesprekken<sup>48</sup> gevoerd worden met collega's van de schender. Laat een schender ook zijn of haar verhaal doen over wat er is gebeurd, bijvoorbeeld op uitnodiging van het team. Evalueer verder de wijze waarop de organisatie met de schender is omgegaan; is deze niet alleen als 'schender' behandeld? En is hem voldoende zorg geboden voor de omstandigheden waar hij in is beland?

### Vertrouwenspersoon

Iedere overheidsorganisatie voert integriteitsbeleid en vrijwel alle overheidsorganisaties hebben vertrouwenspersonen aangewezen bij wie medewerkers terecht kunnen met een vermoeden van een schending of ongewenste omgangsvormen. Hoewel vertrouwenspersonen gesprekken vertrouwelijk behandelen en voor de organisatie geheimhouden, kunnen ze wel trends signaleren in de organisatie als de aard van de gesprekken wijzigt. Vertrouwenspersonen hebben als zodanig inzicht in de cultuur van de organisatie of van specifieke afdelingen. Informeel overleg met de vertrouwenspersonen zou hier – mits niet belemmerend voor het vertrouwenswerk – inzicht in de cultuur kunnen geven.

---

48 Zie ook R. Hald & E. Fenne (2012).

---

---

## Zorgvuldigheid van de handhaving heeft invloed op de cultuur en meldingsbereidheid

De toon rondom integriteit in een organisatiecultuur wordt bepaald door de wijze waarop met schendingen wordt omgegaan. Als mensen het idee hebben dat er willekeurig is, dat er niet zorgvuldig omgegaan wordt met zowel schender als melder, dat afhandeling niet rechtvaardig is, dan neemt de bereidheid af om te melden of om over mogelijke schendingen te spreken. Het is daarom van belang dat het onderzoeksproces zorgvuldig verloopt. BIOS heeft hier in de handreiking *Zorgvuldige handhaving* een aanzet toe gedaan.<sup>49</sup>

### 5.6 Monitoring en verantwoording

#### Cultuurrapportage

Werken aan cultuur betekent aandacht voor cultuur. Door periodiek een rapportage te maken van de cultuur krijgt de organisatie inzicht in bijzonderheden die spelen. Informatie over de cultuur is bijvoorbeeld te vinden in bestaande rapportages als het MTO. Hoe denken medewerkers over de leiding? Hoe denkt de leiding over zichzelf? Hebben medewerkers zaken waargenomen die niet door de beugel kunnen? Wat voor opmerkingen komen er uit de open vragen? Wat voor beeld roept dit op over de organisatie? Verschilt dit per vestiging/afdeling? Allemaal indicatoren over de cultuur. Een MTO kan ook gebruikt worden om te verbreden. Welke waarden zijn écht leidend? Wie vormen een voorbeeld in de organisatie? Is er sprake van *groupthink*, ruimte voor tegenspraak? Et cetera.

#### Internetspiegel

Het ethische klimaat in een organisatie is van invloed op de integriteit. De manier waarop medewerkers dat ethische klimaat beleven, bepaalt mede hun eigen – al dan niet integere – handelen. Met de InternetSpiegel<sup>50</sup> kan de organisatie de beleving van medewerkers op het gebied van integriteit en het ethisch klimaat meten. Het instrument legt medewerkers niet alleen vragen voor over regels, procedures en codes, maar ook over rechtvaardigheid, de relatie met collega's, de (voorbeeld)rol van het management, moreel bewust gedrag en eerlijkheid. Met het verkregen inzicht in de ethische cultuur kan een organisatie effectief integriteitsbeleid opstellen of aanpassen.

---

49 BIOS (2011).

50 Zie [www.internetspiegel.nl](http://www.internetspiegel.nl). Bij Internetspiegel is overigens ook een integriteitsspiegel beschikbaar.

---

---

### Vertrouwensscan

Integriteit kan ook gezien worden als het zorgvuldig omgaan met het gestelde vertrouwen. Integriteit betekent voor iedereen net even iets anders. Het is daarom niet alleen een kwestie van naar jezelf of de organisatie kijken, maar je te oriënteren op de relaties en de onderlinge verwachtingen tussen individuen, afdelingen, organisaties en met de maatschappij. Integriteit vergt daarom ook je open stellen voor de verwachtingen van de ander met betrekking tot integriteit. De vertrouwensscan<sup>51</sup> is een instrument om inzicht te geven in de mate waarin vertrouwen binnen een relatie een rol speelt. Het geeft een beeld waar men op dat moment staat. Maar het geeft ook inzicht in hoe de aanwezige basis voor vertrouwen geborgd en verder uitgebouwd kan worden. De vertrouwensscan helpt dit bewuster te doen door op een gestructureerde manier de factoren die van invloed zijn op vertrouwen, expliciet te maken. Doelstelling van de vertrouwensscan is een bestaande vertrouwensrelatie op een eenvoudige manier (*quick and dirty*) in kaart te brengen, de elementen aan te geven waarop de vertrouwensrelatie gestoeld is, alsmede de aandachtspunten in de vertrouwensrelatie.

## 5.7 Organiseren en borgen

### In kaart brengen wie allemaal aan cultuur werken

‘Cultuur’ is een onderwerp dat in eerste instantie vooral aan de afdeling HRM toevalt. Maar HRM is slechts een speler in het hele cultuurspel. Het is daarom wijs om breder te kijken in de organisatie wie zich al met het thema bezighouden. Vergelijkbaar met het integriteitsnetwerk (zie [www.integriteitoverheid.nl](http://www.integriteitoverheid.nl)) ligt ook de verantwoordelijkheid voor verschillende aspecten van cultuur bij verschillende mensen in de organisatie. De afdeling controlling handhaaft de regels, bestuurszaken ontwikkelt de visie, vertrouwenspersonen functioneren als klankbord voor ongewenst gedrag enzovoort. Het is goed om in de organisatie inzicht te creëren in wie er allemaal aan werken en deze mensen af en toe bij elkaar te brengen om te komen tot een gezamenlijke inspanning op cultuur. Het kan een eerste aanzet zijn voor een klankbord cultuur.

---

51 Rijksacademie voor Financiën en Economie (MinFin, 2010).

---



---

### Taakopvatting van de integriteitsfunctionaris: cultuur expliciteren

Integriteit borgen werkt het beste met het institutionaliseren van het onderwerp in de vorm van een integriteitsfunctionaris in de organisatie. Zo is gegarandeerd dat het onderwerp op de agenda staat en blijft staan. ‘Cultuur’ is zo’n zelfde thema dat structurele aandacht en dus borging verdient. Als het gaat om het creëren van een cultuur die integriteit bevordert, is het een logische stap om de integriteitsfunctionaris daar ook op te laten letten. De integriteitsfunctionaris kan zich dan vanuit bovengenoemde instrumenten op het onderwerp richten in samenwerking met andere disciplines in de organisatie. In een van de interviews werd het nog stelliger gebracht: ‘Een integriteitsfunctionaris *moet* zich met cultuur bemoeien. Alleen beleid en incidentenafhandeling is onvoldoende, dan laat je het belangrijkste liggen!’

### Cultuur in integriteitsbeleidsplan opnemen en middelen vrijmaken voor cultuur

Overheidsorganisaties voeren een beleid voor integriteit. BIOS adviseert al jaren dat hiervoor een goed uitgewerkt beleidsplan onontbeerlijk is. Door het beleidsplan op te stellen vanuit de visie van de integriteitsinfrastructuur, komt ook het onderwerp ‘cultuur’ aan bod. Bij dit deel van het beleidsplan kan de integriteitsfunctionaris extra aandacht besteden aan de zaken waar hij en anderen in de organisatie aandacht aan besteden bij het creëren van een cultuur die integriteit bevordert. De aanbevelingen en tips uit deze handreiking kunnen daar een eerste aanzet toe zijn. Uiteraard zal het management dan ook vanuit zijn commitment de benodigde tijd en geld moeten vrijmaken voor het beleidsplan.

---

## Bijlage 1      Verantwoording en dank

Dit project begon met de constatering dat cultuur in het integriteitsveld vaak onsamenhangend benaderd wordt. Om hier nadere invulling aan te geven, hebben we literatuur geraadpleegd en verschillende gesprekken gevoerd, met deskundigen en binnen ons projectteam, bestaande uit Marc de Droog en Alain Hoekstra van BIOS en Edgar Karssing van de Nyenrode Business Universiteit. De geraadpleegde literatuur is opgenomen in bijlage 2.

In de zomer van 2015 hebben we onderstaande deskundigen gesproken, ieder met een eigen invalshoek op het onderwerp ‘organisatiecultuur’. We willen hen graag bedanken voor hun tijd en inzichten:

- Rob van Es (Universiteit van Amsterdam)
- Ina de Haan (Algemene Rekenkamer)
- Muel Kaptein (Erasmus Universiteit Rotterdam)
- Piet Keesman (politie Amsterdam-Amstelland en Bureau Integriteit Amsterdam)
- Wijnand Nuijts (De Nederlandsche Bank)
- Annette Reichardt (ministerie van Binnenlandse Zaken)
- Marc van Rosmalen (Aedes, vereniging van woningcorporaties)
- Nathalie Smeets (nationale politie)
- Alex Straathof (Hogeschool van Amsterdam)
- Robert Vos (ministerie van Financiën)

Daarmee is deze handreiking echter geen overzicht van de verschillende opvattingen over cultuur geworden. En zeker ook geen gespreksverslag. We hebben al deze kennis tot ons genomen en op basis daarvan gekeken hoe we vanuit een integrale visie op integriteit naar cultuur kunnen kijken; welke instrumenten en activiteiten zie je wanneer je hier specifiek met een cultuurbril naar kijkt? In het rapport zijn quotes opgenomen uit de gesprekken. En we hebben dankbaar gebruikgemaakt van de vele suggesties die de deskundigen hebben aangedragen.

Een eerste aanzet voor de uitwerking via de integriteitsinfrastructuur verscheen in een column in HR-Overheid:

Hoekstra, A. (2015) Cultuur structureren: over integriteit en de noodzaak voor een integrale cultuuraanpak. HR-Overheid. Nr.8, p. 21.

---

Voor deze handreiking is gebruikgemaakt van passages uit een ‘voorstudie’ zonder hier steeds naar te verwijzen:

E. Karssing en M. de Droog (2015), *Structuur versus cultuur, op zoek naar aanknopingspunten voor integriteitsbeleid. Jaarboek integriteit 2015*. Den Haag: BIOS.

---

**Bijlage 2****Geraadpleegde literatuur**

- Aardema, H. (2005). *Stille waarden. Een reflectie op overnormering in publiek management*. Heerlen: Open Universiteit Nederland.
- Andersson Elffers Felix (2014). *Integriteit in ontwikkeling. Implicaties van trends en ontwikkelingen voor de integriteit van het openbaar bestuur*. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/2014\\_Andersson\\_Elffers\\_Felix\\_AEF - Eindrapport Integriteit in ontwik...pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/2014_Andersson_Elffers_Felix_AEF_-_Eindrapport_Integriteit_in_ontwik...pdf)
- Bik, O. (2011). Cultuur centraal in zorgplicht. *Tijdschrift voor Compliance*, nr. 1-2, 36-39.
- BIOS (2011). Handreiking 'Zorgvuldige handhaving'. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/handreiking\\_zorgvuldige\\_handhaving.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Factsheets/handreiking_zorgvuldige_handhaving.pdf)
- BIOS (2010). Handreiking 'Aanspreken en aangesproken worden'. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/Aanspreken en aangesproken worden.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/Aanspreken_en_aangesproken_worden.pdf)
- BIOS (2009). Handreiking 'Integriteitsaspecten van werving en selectie'. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS Integriteitsaspecten van werving en selectie - handreiking A5.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Toolbox/Handreikingen/BIOS_Integriteitsaspecten_van_werving_en_selectie_-_handreiking_A5.pdf)
- Blok, M. (2013). *Kop dicht, mond open. Breaking corporate silence*. Amsterdam: Adformatie Groep.
- Boonstra, J. (2010). *Leiders in cultuurverandering*. Assen: Van Gorcum.
- Bovens, M. (2004). *Op elkaar aangewezen*. Utrecht: USB0. [www.amsterdam.nl/publish/pages/30124/eindrapportbovens.pdf](http://www.amsterdam.nl/publish/pages/30124/eindrapportbovens.pdf)
- Broek, A. (2013). *Dwarsliggers, tegenspraak onder schaamteloos leiderschap*. Haarlem: In de Knipscheer.
- Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (2010). *De tafel van elf. Een veelzijdig instrument*, [www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/tafel\\_van\\_elf.pdf](http://www.hetccv.nl/binaries/content/assets/ccv/webwinkel/tafel_van_elf.pdf)
- DNB (2009). *De 7 Elementen van een Integere Cultuur*: [www.dnb.nl/binaries/De%207%20Elementen%20van%20een%20Integere%20Cultuur\\_tcm46-233197.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/De%207%20Elementen%20van%20een%20Integere%20Cultuur_tcm46-233197.pdf)
- DNB (2011). *Corporate culture and behaviour: a survey*. DNB working paper. [www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20334\\_tcm46-265304.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/Working%20Paper%20334_tcm46-265304.pdf)
- DNB (2013). *Leading by example. Gedrag in de bestuurskamers van financiële instellingen*. [www.dnb.nl/binaries/Leading%20by%20example\\_tcm46-286975.pdf](http://www.dnb.nl/binaries/Leading%20by%20example_tcm46-286975.pdf)
-

- 
- Es, R. van (2009). Noem het vooral geen cultuurverandering. In: Van Es, Boonstra & Tours (red.). *Cultuurverandering: mythe en realiteit*. Deventer: Kluwer.
- Ethics Resource Center (2006). *Ethical Culture Building: A Modern Business Imperative*. <http://erc.webair.com/files/u5/EOA-Report-FINAL.pdf>
- Hald, R., & Fenne, E. (2012). Aan nazorg doen we niet. In: *Jaarboek Integriteit 2012*. Den Haag: BIOS.
- Hart, W. (2012). *Verdraaide organisaties. Terug naar de bedoeling*. Deventer: Kluwer.
- Heres, L. (2015). Van amoreel naar ethisch leiderschap. *Jaarboek integriteit 2015*. Den Haag: BIOS. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Jaarboek\\_2015/BIOS\\_Jaarboek\\_2015\\_hfdstk3.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Jaarboek_2015/BIOS_Jaarboek_2015_hfdstk3.pdf)
- Heuvel, J. van den, Huberts, L., Wal, Z. van der, & Steenbergen, K. (2010). *Integriteit van het lokaal bestuur*. Den Haag, Boom/Lemma.
- Hoekstra, A., & Karssing, E. (2007). Instrumenten voor een integraal integriteitsbeleid. *Methoden, technieken en analyses*, afl. 87.
- Hoekstra, A. (2012). Integriteitsmanagement en -organisatie: Het borgen van goede bedoelingen. In: J. van den Heuvel, L. Huberts & E. Muller (red.). *Integriteit: Integriteit en integriteitsbeleid in Nederland*. Deventer: Kluwer.
- Hoekstra, A. (2014). Cultuur: de ontmaskering van het zwarte gat in het integriteitsdiscours. *HRO*, juli 2014: p. 20.
- Hoekstra, A. (2015) Cultuur structureren: over integriteit en de noodzaak voor een integrale culturaanpak. HR-Overheid. Nr.8, p. 21.
- Hoekstra, A. (2016). Institutionalizing Integrity Management: Challenges and Solutions in Times of Financial Crises and Austerity Measures. In: A. Lawton, Z. van der Wal en L.W.J.C. Huberts (eds.). *The Routledge Companion to Ethics and Public Service Organizations*. Londen: Routledge.
- Hoekstra, A., Hoogeveen, Y., & Zweegers, M. (2012). *Invloed van de bezuinigingen op integriteit(sbeleid). Een verkennend onderzoek binnen de (semi-)publieke sector*. Onderzoeksrapport. Den Haag: BIOS.
- Jansz, J. (1991). *Person, self, and moral demands*. Leiden: DSWO Press.
- Kaptein, M. (2008). *The living code*. Sheffield: Greenleaf Publishing.
- Karssing, E. (2013). Beroepstrots en integriteit. Inspireren en leren met trotse verhalen. *Jaarboek integriteit 2013*. Den Haag: BIOS. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Nieuws/2013/BIOS\\_Jaarboek\\_2013\\_web\\_hoofdstuk11.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Nieuws/2013/BIOS_Jaarboek_2013_web_hoofdstuk11.pdf)
-

- 
- Karssing, E., & Droog, M. de (2015). Structuur versus cultuur, op zoek naar aanknopingspunten voor integriteitsbeleid. *Jaarboek integriteit 2015*. Den Haag: BIOS. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Jaarboek\\_2015/BIOS\\_Jaarboek\\_2015\\_hfdstk4.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Jaarboek_2015/BIOS_Jaarboek_2015_hfdstk4.pdf)
- Luyendijk, J. (2015). *Dit kan niet waar zijn. Onder bankiers*. Amsterdam: Atlas Contact.
- Maesschalck, J. (2005). *Een ambtelijk integriteitsbeleid in de Vlaamse overheid*. Rapport D/2005/10106/002. Brussel: Steunpunt Beleidsrelevant Onderzoek Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.
- PWC (2011). *Sturen op cultuur en gedrag. Praktijkervaringen, dilemma's en best practices van toezichthouders in de publieke sector*. [www.pwc.nl/nl/assets/documents/gedrag-en-cultuur.pdf](http://www.pwc.nl/nl/assets/documents/gedrag-en-cultuur.pdf)
- Rijksacademie voor Financiën en Economie (MinFin, 2010). *Vertrouwen geven en in control zijn; hoe doe je dat?* Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Rijksoverheid (2014a). [www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/10/16/aanbiedingsbrief-rapport-integriteit-in-ontwikkeling.html](http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/10/16/aanbiedingsbrief-rapport-integriteit-in-ontwikkeling.html)
- Rijksoverheid (2014b). [http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Instrumenten/handreikingen/Gedragscode\\_Integriteit\\_Rijk.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Instrumenten/handreikingen/Gedragscode_Integriteit_Rijk.pdf)
- Schein, E. (2013). *Humble inquiry. The gentle art of asking instead of telling*. Oakland: Berrett-Koehler.
- Scott-Morgen, P. (1995). *De ongeschreven regels van het spel. Beheers en vernietig de verborgen regels en verwijder de barrières die organisatieveranderingen in de weg staan*. Den Haag: Kemper Conseil Publishing.
- Spoor, S, & Sinnema, E. (2012). De rol van de middenmanager in het integriteitsbeleid. *Jaarboek Integriteit 2012*. Den Haag: BIOS. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/H8\\_Spoor\\_Sinnema\\_Jaarboek\\_2012.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/H8_Spoor_Sinnema_Jaarboek_2012.pdf)
- Straathof, A., & Dijk, R. van (2003). *Cultuurverandering bij de overheid: Sturen of sleuren*. Den Haag: Lemma.
- Straathof, A. (2009). *Zoeken naar de kern van cultuurverandering*. Proefschrift. Rotterdam: Erasmus Universiteit.
- Tankeren, M. van (2010). *Het integriteitsbeleid van de Nederlandse Politie; wat is er en wat er toe doet*. Amsterdam: Vrije Universiteit.
- Tesselaar, S. en Scheringa, A. (2008). *Storytelling handboek*. Amsterdam: Boom.
- Tiggelaar, B. (2012). Ongevraagd advies, daar maak je jezelf niet populair mee. [www.intermediair.nl/carriere/werk-en-leven/collegas-en-bazen/ongevraagd-advies-daar-maak-je-jezelf-niet-populair-mee](http://www.intermediair.nl/carriere/werk-en-leven/collegas-en-bazen/ongevraagd-advies-daar-maak-je-jezelf-niet-populair-mee)
-

- 
- Treviño, L., Weaver, G., & Brown, M. (2008). It's lovely at the top. Hierarchical levels, identities and perceptions of organizational ethics. *Business Ethics Quarterly*, vol. 18, iss. 2, 233-252.
- Treviño, L., Hartman, L., & Brown, M. (2000). Moral person and moral manager: How executives develop a reputation for ethical leadership. *California management review*, vol. 42, no. 4, 128-142.
- Vos, R., & Beentjes, H. (2004). *Integriteitsbeleid bij het Rijk, een wegwijzer voor de moderne overheidsmanager*. Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vos, R., & Witte, R. (2007). *Integriteit en cultuur*. Den Haag: Ministerie van Financiën. [www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/boeken\\_integriteitencultuuruitdagingvoormanagereauditor-projectbureaufar.pdf](http://www.integriteitoverheid.nl/fileadmin/BIOS/data/Publicaties/Downloads/boeken_integriteitencultuuruitdagingvoormanagereauditor-projectbureaufar.pdf)

---

## Bijlage 3 Beschrijving Integriteitsinfrastructuur

De gehanteerde indeling in deze handreiking is gebaseerd op het model 'Integriteitsinfrastructuur'. Hieronder is in het kort weergegeven hoe de integriteitsinfrastructuur bijdraagt aan integriteit.

### 7 Elementen van de Integriteitsinfrastructuur

#### Commitment & visie

Integriteitsbeleid kan alleen goed slagen als de leiding van de organisatie het een belangrijk onderwerp vindt en bereid is daarin te investeren en voldoende budget en capaciteit vrijmaakt. Naast de wil om op integriteit te sturen en het belang ervan uit te dragen, is het noodzakelijk dat de top een heldere visie op integriteit en integriteitsmanagement formuleert. Voorbeelden van vragen die daarbij van belang zijn: waarom willen we aandacht besteden aan integriteit, wat verstaan we eronder, wat is de strategische doelstelling en wat willen we bereiken?

#### Waarden & normen

De waarden en normen vormen als het ware het onderliggende gedachtegoed waarop het integriteitsbeleid is gebaseerd. Daarom is het belangrijk de waarden en normen van de organisatie vast te stellen en vervolgens vast te leggen in een gedragscode. Deze maakt inzichtelijk waar de organisatie en de medewerkers voor staan en waar zij op aangesproken kunnen worden.

#### Regels & procedures

Deze waarden en normen worden vervolgens verder geconcretiseerd en ondersteund door het geheel van regels en processen in de organisatie en vinden bijvoorbeeld hun weerslag in de interne Administratieve Organisatie en Interne Controle (AO & IC), in de beschrijvingen van werkprocessen en in maatregelen, zoals het vierogenprincipe, functiescheiding en -roulatie.



**Personeelsbeleid & cultuur<sup>52</sup>**

Aandacht voor integriteit is ook een belangrijk onderwerp voor het personeelsbeleid en dient bijvoorbeeld een onderdeel te zijn van het aannamebeleid (werving en selectie, screening en dergelijke). Ook in diverse personeelsgesprekken (jaarplan, voortgangs- en beoordelingsgesprekken) en in het exitbeleid is integriteit een onderwerp dat niet gemist mag worden. Daarnaast zijn introductiebijeenkomsten, werkoverleg en integriteitstrainingen aangewezen manieren om te werken aan verbetering van de cultuur van de organisatie en het bewustzijn van de medewerkers.

**Incidenten & handhaving**

Incidenten zijn situaties waarin medewerkers in strijd met de waarden en normen van de organisatie hebben gehandeld. Het onderzoeken en sanctioneren van (vermoedens van) misstanden is derhalve een aandachtsgebied dat niet mag ontbreken. Het aanpakken en leren van schendingen geeft een signaal af dat aan integriteit veel waarde wordt gehecht en verkleint het risico op toekomstige schendingen. Voorzieningen gericht op handhaving (zoals meldingenregelingen, vertrouwenspersonen en onderzoeksprotocollen) zijn daarom een belangrijk bestanddeel van het integriteitsbeleid.

**Monitoring & verantwoording**

Het monitoren van het integriteitsbeleid is noodzakelijk om de werking van het integriteitsbeleid en de concrete maatregelen waarmee het management de integriteit van de organisatie en haar medewerkers wil onderhouden, versterken en bewaken, te kunnen evalueren en te verbeteren. Evaluaties en rapportages zijn vormen van managementinformatie en -verantwoording over de uitvoering en de doelmatigheid van het integriteitsbeleid.

52 Dit betreft een beschrijving van de integriteitsinfrastructuur, waarin op deze plaats 'cultuur' is opgenomen. In de handreiking is echter vanuit de infrastructuur naar cultuur gekeken, hetgeen dubbel over zou komen. Vanuit dat perspectief is besloten om dit begrip in deze handreiking verder niet te vermelden.

## Organiseren & borgen

De aandacht voor integriteit en voor de hiervoor genoemde elementen dient duurzaam binnen de organisatie geborgd te worden. Dat wordt bereikt door de integriteitsfunctie te organiseren. Belangrijk is hierbij dat duidelijk is wie het beleid coördineert, welke actoren hierbij betrokken zijn en wat de rol van het management is. Het is aanbevelenswaardig deze randvoorwaarden vast te leggen in een integriteitsbeleidsplan. Een integriteitsfunctionaris is de aangewezen persoon om het integriteitsmanagementsysteem voor de organisatie te ontwikkelen, te coördineren en het lijnmanagement te ondersteunen bij en te adviseren over de implementatie van het beleid. Deze functionaris speelt derhalve ook een belangrijke rol bij het opstellen van het integriteitsbeleidsplan en de verantwoording over het beleid.